

Variasjoner i praksis

En organisasjonssosiologisk studie av de norske trygdekontorene

Karl Rasmus Jahnsen Berg



Masteroppgave i sosiologi
Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi
Det samfunnsvitenskaplige fakultet

UNIVERSITETET I OSLO

17.10.2011

Variasjoner i praksis

- **En organisasjonssosiologisk studie av de norske trygdekontorene**

© Karl Rasmus Jahnsen Berg

2011

Variasjoner i praksis – En organisasjonssosiologisk studie av de norske trygdekontorene

Karl Rasmus Jahnsen Berg

<http://www.duo.uio.no/>

Sammendrag

I denne oppgaven er temaet de gamle trygdekontorenes forvaltning av hjelpestønsordningen. Oppgaven bygger på en reanalyse av et datamateriale hentet inn i forbindelse med ”Riksrevisjonens undersøkelse om tildeling og utmåling av hjelpestønad til barn og unge under 18 år” (gitt i rapport av Riksrevisjonen år 2000). Jeg har fått tilgang til et rikt og variert datamateriale hvorav hovedanalysene baseres på 12 kvalitative intervjuer.

I sin undersøkelse fant Riksrevisjonen store variasjoner knyttet til tildeling og utmåling av hjelpestønad, tross idealet om likebehandling. Riksrevisjonen konkluderte med at variasjonene blant annet skyldtes at trygdekontorene hadde etablert ulik praksis. Oppgaven søker å bidra med forklaringer på hvordan de ulike praksisen kunne bli til.

Teoretisk veksler jeg mellom to perspektiver; et kulturelt og et instrumentelt perspektiv. Det instrumentelle perspektivet benyttes som modell og analyseverktøy for å synliggjøre problemforhold i trygdekontorene. Vi forventer likebehandling ovenfor rettighetene som gis av velferdssamfunnet. Dette innebærer et ideal om at forvaltningen skal fungerer som et nøytralt redskap for å sette politiske mål ut i liv. Det instrumentelle perspektivet bygger på en antagelse om at slike ideelle situasjoner er mulig. Det forutsettes at dette ikke er en realitet, men perspektivet kan likevel bidra med nyttige innsikter. På de områdene det instrumentelle perspektivet har manglende forklaringskraft, kan kulturperspektivet bidra med forklaringer. Kulturperspektivet er representert med Berger & Luckmanns (2000) sosialkonstruktivisme og institusjonaliseringsteori.

Analysene viser at mye av forklaringene bak den ulike praksisen i trygdekontorene ligger i strukturelle faktorer. Ved bruk av Mintzbergs (1987) strategibegrep og de to perspektivene foreslår jeg at trygdekontorene velger ulik praksis fordi de har ulike (strukturelle) utgangspunkt for å realisere sine mål.

Forord

Dette prosjektet ble utlyst av Riksrevisjonen og formidlet gjennom vitenskapsbutikken ved Universitetet i Oslo. Riksrevisjonen utlyste prosjektet ”Hjelpestøttnadsordningen – Administrativt skjønn” med et ønske om å bidra til kunnskapsproduksjon på et område som de var opptatt av. Etter en noe turbulent start, der det oppstod uventede problemer, viste Riksrevisjonen seg som løsningsorienterte og imøtekommande. Blant annet resulterte dette i tilgang og bruk av Riksrevisjonens eget datamateriale. Materialet er ti år gammelt, men til gjengjeld større enn det jeg selv hadde hatt mulighet etablerere innenfor masteroppgavens rammer.

Aller først vil jeg takke Riksrevisjonen for denne muligheten.

Å skrive masteroppgave er krevende prosess, og jeg må takke veileder Trygve Gulbrandsen for å ha hjulpet meg i mål. Du har god faglig tyngde og en fantastisk evne til å oppmuntre. Takk til alle i min nærmeste familie for all hjelp, støtte og oppmuntring som dere har gitt. Til slutt må jeg takke min kjære samboer. Uten deg ville dette vært en ensom og tung prosess.

Karl Rasmus Jahnsen Berg

Oslo 17.10.2011

Innholdsfortegnelse

| | | |
|-------|--|----|
| 1 | Innledning..... | 1 |
| 1.1 | Problemstilling og metodisk tilnærming | 2 |
| 1.2 | Trygdeetaten og trygdekontorene | 2 |
| 1.3 | Hjelpestønadsortningen | 4 |
| 2 | Tidligere forskning | 6 |
| 2.1 | Bakkebyråkratene | 6 |
| 2.2 | Norsk forskning | 7 |
| 2.3 | Riksrevisjonens undersøkelse | 9 |
| 3 | Teori | 12 |
| 3.1 | Det Instrumentelle perspektivet | 13 |
| 3.1.1 | Begrenset formålsrasjonalitet | 14 |
| 3.1.2 | Oppsummering | 14 |
| 3.2 | Kulturperspektivet og institusjonell teori | 15 |
| 3.2.1 | Virkeligheten som sosialt konstruert | 15 |
| 3.2.2 | Trygdekontorene i trygdeetaten – Institusjoner i institusjonen | 16 |
| 3.2.3 | Formell struktur, eller sosiale regler? | 19 |
| 3.2.4 | Oppsummering | 20 |
| 3.3 | Strukturelle faktorer | 20 |
| 3.3.1 | Styring, oppgaver og mål | 21 |
| 3.3.2 | Organisasjonsstørrelse og produksjon | 23 |
| 3.3.3 | Ressurser | 24 |
| 4 | Data og metode | 26 |
| 4.1 | Intervjuene | 26 |
| 4.2 | Analyseprosessen | 27 |
| 4.2.1 | Innledende prosess | 27 |
| 4.2.2 | Teori som utgangspunkt for analyse | 28 |
| 4.3 | Vurderinger knyttet til data, metode og analyse | 30 |
| 4.3.1 | Troverdighet | 30 |
| 4.3.2 | Bekreftbarhet | 32 |
| 4.3.3 | Overførbarhet | 34 |
| 4.4 | Etiske betraktninger | 35 |

| | | |
|-------|---|----|
| 5 | Forskjeller mellom trygdekontorene | 37 |
| 5.1 | Praksis..... | 37 |
| 5.1.1 | Informasjonsarbeid..... | 37 |
| 5.1.2 | Dokumentasjon..... | 39 |
| 5.1.3 | Rådføring..... | 42 |
| 5.1.4 | Siste sekvens | 43 |
| 5.2 | Organisering | 45 |
| 5.2.1 | Organisering av oppgaver | 45 |
| 5.2.2 | Rutiner | 46 |
| 5.2.3 | Kompetanse og kompetanseutvikling | 47 |
| 5.3 | Rettesnorer for arbeidet | 48 |
| 5.3.1 | Tid og/eller kvalitet? | 48 |
| 5.3.2 | Prioriteringer | 49 |
| 5.4 | Sammenfatning | 50 |
| 6 | Diskusjon av forklaringer | 52 |
| 6.1 | Strukturelle faktorer..... | 52 |
| 6.1.1 | Kontorstørrelse og antall hjelpestønadsaker | 53 |
| 6.1.2 | Påvirkning fra høyere nivåer i etaten | 57 |
| 6.1.3 | Ressurser | 62 |
| 6.1.4 | Strukturelle faktorer i samspill..... | 67 |
| 6.2 | Strukturelle faktorer og forklaringer fra et kulturperspektiv | 74 |
| 6.2.1 | En metodologisk diskusjon | 74 |
| 6.2.2 | Tilskudd til den forrige analysen..... | 78 |
| 6.2.3 | Dokumentasjonspraksis..... | 79 |
| 6.2.4 | Rundskriv, lover eller prinsippkjennelser?..... | 80 |
| 6.2.5 | En illustrasjon for individuell påvirkning | 81 |
| 6.2.6 | Interessekonflikter? | 83 |
| 6.3 | Oppsummering av forklaringer | 83 |
| 7 | Avslutning | 87 |
| | Litteraturliste | 92 |

1 Innledning

For drøyt ti år siden gjennomførte Riksrevisjonen en undersøkelse av trygdeetaten, og deres forvaltning av hjelpestønadssystemet. Hjelpestønadssystemet er en økonomisk stønadssystem som gis til foreldre/omsorgspersoner med barn med ekstra omsorgs- og pleiebehov¹. Formålet med undersøkelsen var å vurdere om hensynet til likebehandling ble ivarettatt. Likebehandling for like rettigheter er et viktig retts- og velferdsstatlige prinsipp, som skaper forventninger og krav til lovens forvaltere (Hatland 1995:11-12). De skal være nøytrale, handle og bedømme i tråd med lovbestemmelsene, og de skal behandle hver sak grundig, på individuelt grunnlag.

Riksrevisjonens funn reiser tvil ved realiseringen av likebehandlingen i trygdeetatens forvaltning av hjelpestønadssystemet. Rapporten viser betydelig omfang av ulikebehandling og store fylkesvise variasjoner knyttet til tildeling og utmåling av stønad. Riksrevisjonen fant at trygdekontorene hadde etablert ulike praksiser, og det ble stilt spørsmål om det manglet styring og samordning på hjelpestønadsområdet. Det rapporten ikke diskuterer, er hvordan den ulike praksisen blir til og på hvilke måter den bidrar til å skape variasjonene de har funnet. Hatland (1995:23-25) kaller slike variasjoner som oppstår som følge av forskjellig praksis som *administrativ forskjellsbehandling*. Han foreslår tre måter å studere dette på. Den første fremgangsmåten er å analysere tilgjengelig statistikk for å få indikasjoner på eventuell forskjellsbehandlings art og omfang, og hvorvidt disse forskjellene i trygdeforbruk skyldes ulik administrativ praksis. Den andre tilnærmingen Hatland (1995) foreslår er bruk av ulike former for vignettmetoder². Ved for eksempel å la et større utvalg trygdeenheter behandle like saker, ”konstruerte eller reelle”, kan man lage et verdifullt måleinstrument for vurdering av forskjellsbehandlingen av like saker. Riksrevisjonen har benyttet seg av begge disse fremgangsmåtene i sin undersøkelse. Den tredje fremgangsmåten Hatland foreslår handler om at man kan forutsette at forskjellsbehandlingen er reell, og deretter fokusere på å skape ”(...) kunnskaper om årsaksforhold som kan være påvirkelige for faglig bearbeiding” (Hatland 1995:24). Med andre ord: man påviser ikke bare at det finnes utfordringer, men på hvilke

¹ Folketrygdloven §6-4 (1998)

² Hatland benytter ikke betegnelsen vignettmetode, men beskriver etter min vurdering den samme fremgangsmåten.

måter disse utfordringene oppstår og hva de fører til. Denne tilnærmingen er viet lite fokus i Riksrevisjonens rapport.

1.1 Problemstilling og metodisk tilnærming

I denne oppgaven vil jeg bidra med en analyse som forutsetter administrativ forskjellsbehandling, og fokuset vil ligge på forskjellsbehandlingens mulige årsaker og hvordan de blir til. Jeg tar utgangspunkt i følgende problemstilling:

Hva kan forklare forskjellig praksis og organisering ved trygdekontorene?

For å belyse problemstillingen har jeg fått tilgang til Riksrevisjonens datamateriale. I denne oppgaven gjøres det nye analyser av dette datamaterialet. Hovedanalysen bygges på 12 kvalitative intervjuer med representanter fra like mange trygdekontorer som selv arbeider på hjelpestønadsområdet. I analysene retter jeg fokus på forhold som kan legge til rette for ulik ”faglig bearbeiding” og ulikebehandling i trygdesystemet.

For å kunne forstå variasjoner er det nødvendig å vite noe om trygdekontorenes organisering. I det følgende beskrives forhold ved trygdeetaten, trygdekontorene og hjelpestønadsordningen, som er nødvendige for forståelsen av oppgavens problemstilling og analyse.

1.2 Trygdeetaten og trygdekontorene

Trygdekontorene var, før overgangen til NAV, trygdeetatens førstelinje - det var her de norske innbyggerne møtte trygdeetaten og de norske trygdeordningene (NOU 2004:41-44). Trygdeetaten ble styrt og fikk mesteparten av sine oppgaver fra Sosialdepartementet. I tillegg fikk etaten oppgaver fra Helsedepartementet og Barne- og familiedepartementet. Den administrative og faglige styringen av etaten lå hos Rikstrygdeverket.

På førstelinjenivå hadde man fylkestrygdekontorer i hvert av 19 fylkene. Disse fylkestrygdekontorene hadde det overordnede ansvaret blant annet knyttet til kompetanse, for de 472 lokale trygdekontorene i landets 435 kommuner (tall fra utgangen av 1999 NOS 1999:25,42). Fylkestrygdekontorene hadde eget forvaltningsansvar som hjelpemiddelsentral og arbeidslivssenter, de hadde beslutningsmyndighet i enkelte av trygdekontorenes ordninger,

og de behandlet klagesaker der de lokale trygdekontorene hadde avgjørelsesmyndighet. Denne beslutningsmyndigheten gjaldt blant annet ”forhøyet hjelpestønad” i hjelpestønadsordningen, der fylkestrygdekontorene hadde mulighet til å overprøve trygdekontorenes vedtak. Trygdeområder som ikke krevde ”samme grad av brukernærhet” var sentralisert gjennom landsdekkende eller regionale enheter (NOU 2004:42). Blant ordningene som krevde brukernærhet hadde fylkestrygdekontorene ”(...) innenfor gitte rammer store frihetsgrader til å fordele oppgaver mellom trygdekontorene innen sitt fylke” (NOU 2004:43).

I forbindelse med den senere sammenslåingen til NAV, ble trygdeetatens oppgaver oppsummert slik:

”Trygdeetaten forvalter stønader for personer både i og utenfor arbeidsstyrken, og som dekker livsløpet fra vugge til grav. Etatens oppgaver er fordelt på tre hovedområder: arbeid og rehabilitering, familie og pensjon, og helsetjenester m.v. En rekke av disse ytelsene og tjenestene skal bl.a. gi trygghet og sikre velferd for personer som helt eller delvis mangler inntekt fra arbeid. Trygdeetaten har en rekke virkemidler for å understøtte arbeidet med å få brukere tilbake i arbeid” (NOU 2004:14).

Trygdekontorene forvaltet et stort antall ordninger gitt av folketrygdloven, og ordningene varierte både i innhold og frekvens. Som en hovedregel hadde hvert lokale trygdekontor ansvar for å forvalte alle ordningene innenfor trygdekontorenes ansvarsområde, men de hadde altså noen frihet til å regionalisere og fordele oppgaver mellom seg.

Ved opprettelse av fylkestrygdekontorene ble trygdeetatskolen lagt ned (1999), og ansvar og oppgaver knyttet til kompetanse ble overført til fylkestrygdekontorene (Jessen 2002:80). På undersøkelsestidspunktet fantes det ingen formell utdanning for de ansatte i trygdekontoret, og det ble heller ikke stilt noe utdanningskrav til de ansatte. Den viktigste arenaen for opplæring og kompetanseutvikling i etatens førstelinje skjedde gjennom praksis og ”skulder til skulder opplæring”, samtidig som etaten hadde et bredt spekter av opplærings- og utviklingsprogrammer som var rettet mot å bedre faglig kompetanse og ledelse (Jessen 2005; NOU 2004:44). Mye av denne interne opplæringen for trygdeetatens ulike fagområder var knyttet til de såkalte TESO-modulene. Disse modulene skulle gi de ansatte grunnleggende kunnskap for arbeid i etaten.

1.3 Hjelpetønadsordningen

Hjelpetønadsordningen eksisterer den dag i dag og er en ytelse som ”(...) skal gi økonomisk kompensasjon for særskilt tilsyn eller pleie på grunn av varig sykdom, skade eller lyte” (Riksrevisjonen 2000:1). Ordningen er skattefri og utgjorde i 1999, 10 800 kroner pr. år for ordinær hjelpetønad (sats 1), og 2,4 og 6 ganger så mye som forhøyet hjelpetønad (sats 2-4). Forhøyet hjelpetønad gis til barn og unge under 18 år og stønaden skal bare gis dersom det foreligger et privat pleieforhold.

Trygdekontorene er i forvaltningen av hjelpetønadsordningen underlagt folketrygdloven (§21-4) om ”innhenting av opplysninger og uttalelser”, og forvaltningsloven (§17) om ”forvaltningsorganets utrednings og informasjonsplikt. I sum forplikter disse lovene saksbehandlerne til å belyse sakene så godt som mulig og hente inn nødvendig informasjon. Vesentlige informasjonsleverandører som søkeren selv, sosialtjenesten, barnevernet, legene og helseinstitusjonene, er pliktet til å hente inn og overlevere relevant informasjon på beordring av trygdekontoret.

Et vesentlig kjennetegn ved hjelpetønadssøknadene er at de ofte er komplekse og kvalitativt forskjellige (Riksrevisjonen 2000:2-6,52-53). Denne egenskapen har blitt tatt hensyn til av Sosial- og helsedepartementet ved at de gjennom flere virkemidler har gitt saksbehandlingen på området et skjønnspreget. I en kommentar til Riksrevisjonen skriver de at: ”Begrunnelsen for å velge en så skjønnspreget utforming av loven og de administrative retningslinjene, er at mer «firkantete» regler vil kunne føre til enda større ulikheter i forhold til formålet med ytelsen” (Riksrevisjonen 2000:6). Lovbestemmelsen er av Sosial- og helsedepartementet beskrevet slik:

”[Lovbestemmelsen er] utformet slik at det må foretas en rekke skjønnsmessige avveininger når retten til ytelsen blir vurdert. Det gjelder særlig lidelsens art og varighet, og omfanget av det nødvendige tilsyns- og pleiebehovet som sykdommen medfører, sett i forhold til det behovet friske personer i samme aldersgruppe har. Samme diagnose kan gi seg utslag i svært ulike pleie- og tilsynsbehov, også avhengig av hjelpetjenestetilbudet lokalt. Utøvelse av skjønn tilsier konkret og individuell behandling av hvert tilfelle (...)” (Riksrevisjonen 2000:3)

Folketrygdloven skal benyttes i saksbehandlingsarbeidet på hjelpestønsordningen, og det er et prinsipp at hver søknad vurderes i forhold til alle kriteriene i lovbestemmelsene (Riksrevisjonen 2000:17). Med unntak av at det generelle pleiebehovet må tilfredsstille kravene som stilles av lovene, trenger imidlertid søkeren ikke å oppfylle alle kravene som stilles av lovbestemmelsene.

Til lovverket på hjelpestønsordningen hadde Rikstrygdeverket utviklet et omfattende (126 siders) rundskriv ”Grunnstønad og hjelpestønad”, hvor det ble gitt utfyllende kommentarer til de relevante lovbestemmelsene. Dette rundskrivet blir av Rikstrygdeverket, i Riksrevisjonens rapport og i denne oppgaven omtalt som ”hjelpemateriell”. I kommentar til Riksrevisjonen forteller Rikstrygdeverket blant annet at: ”(...) selve utformingen av regelverket rimelig vagt, men det gir normer for hvor stort behovet for pleie og tilsyn skal være”. Videre mener Rikstrygdeverket (i følge Riksrevisjonen Riksrevisjonen 2000:46): ”(...) at retningslinjene bør være til god hjelp for ytre etat og bidra til å sikre at selve fagområdet blir godt ivaretatt”.

Til bruk i saksbehandlingen på hjelpestønsområdet fantes det i tillegg til lovverk og rundskriv såkalte ”prinsippkjennelser”. Dette er kjennelser fra Trygderetten som Rikstrygdeverket vurderer fortløpende etter hvert som de kommer inn. ”Dersom Rikstrygdeverket mener at vedtaket skal danne presedens (...)” sendes disse ut til trygdekontorene (Riksrevisjonen 2000:44). Prinsippkjennelsene skal ha en viktig funksjon i behandling av hjelpestønsaker hvor de kan ha relevans. Disse kjennelsene er dessuten en viktig kilde til erfaringsutveksling innad i etaten og skal sikre enhetlig praksis.

I situasjoner hvor trygdekontorene er i tvil om medisinske spørsmål har etaten ordninger med såkalt ”rådgivende lege” (Hatland 1995:21). For hjelpestønsordningen påpeker Rikstrygdeverket at slik rådgivning kun skal skje kun ved vanskelige saker, og slik rådgivning kun skal dreie seg om å få opplysninger om medisinske opplysninger.

2 Tidligere forskning

Lipskys studier og begrep om bakkebyråkratene er grunnleggende for forståelsen av offentlige organisasjoner. I likhet med i mange andre studier, benyttes Lipskys verk i denne oppgaven til å *understreke* og *illustrere* ulike trekk ved offentlig forvaltning (Evans & Harris 2004). Denne bruken har gjort at jeg har valgt å trekke inn og gjøre rede for Lipskys teorier og innsikt underveis. Da Lipsky har hatt stor betydning for både min egen og andres forskning på offentlig sektor har likevel valgt å gi en kort introduksjon av Lipsky og noe av hans forståelse i starten av dette kapittelet om tidligere forskning. Deretter tar jeg for meg forvaltningsforskning i Norge, som kort kan beskrives gjennom Hatlands tre fremgangsmåter for analyser. Til slutt i kapitlet kommer en mer grundig gjennomgang av Riksrevisjonens undersøkelse.

2.1 Bakkebyråkratene

I studien "Street-level Bureaucracy – Dilemmas of the individual in public services" av Michael Lipsky (2010 [1980]), konstruerer Lipsky en generell beskrivelse av de ansatte i de offentlige organisasjonenes førstelinje. Begrepet "street-level bureaucrats" som i norsk litteratur har blitt oversatt til "bakkebyråkrater" (Jessen 2005:13), favner politifolk, lærere, sosialarbeider, jurister, trygdefunksjonærer og andre yrkesgrupper som ved bruk av skjønn forvalter offentlige goder og sanksjoner (Lipsky 2010:xi,3-4). Lipsky hevder at denne gruppen *analytisk sett* har relativt like arbeidssituasjoner, at de står ovenfor en rekke dilemmaer i sitt arbeid og at de har et betydelig rom for bruk skjønn. De ansatte i forvaltningens førstelinje har stort spillerom når det gjelder å sette oppgaver ut i liv, og de må forstås som "policy makers" fremfor formålsrasjonelle (mål-middel-vurderinger) regel- og lovforvaltere.

Lipsky veksler mellom flere typer forklaringer og teoretiske perspektiver i sitt arbeid, og mange av dem har klare fellestrekk med teori og forståelse som seinere vil bli trukket frem fra Berger & Luckmann (2000) og Selznick (1957). Et viktig tema som behandles av Lipsky er spenningen mellom *formell struktur* og *uformell kultur* i offentlig sektor, og hvordan de i samspill frembringer utfordringer i forhold til styring og kontroll.³ Et fellestrekk ved mange av de momentene som trekkes inn fra Lipsky, er at de ofte innebærer å tolke bakkebyråkrater

³ Disse begrepene vil bli definert og diskutert i teorikapittelet

som *intensjonale*, og at intensjonene kan være i konflikt med politikernes eller ledernes intensjoner (Evans & Harris 2004; Helgøy 1999:29).

2.2 Norsk forskning

Den norske forskningen som rører ved trygdekontorene kan grovt deles i kategoriene velferds- og forvaltningsforskning. Velferdsforskningen dreier seg hovedsakelig om hvordan ulike velferdsordninger treffer befolkningen, hvorvidt politiske mål realiseres gjennom ordningene, og vurderinger av velferdsordningenes konsekvenser (Hansen 1999:19-26). Det meste av den norske forvaltningsforskningen har tydelige forgreininger til Lipskys arbeid, og er som han grunnleggende kritisk til å se forvaltningen som redskap (Helgøy 1999). Helgøy hevder i likhet med Hansen (1999) at det i mye av denne forskningen foreligger en grunnoppfatning om at ”trygdepolitikk er noe mer enn å vedta lover, utvikle offentlige tiltak, og etablere et iverksettingsapparat.” (1999:27). Forvaltningsforskningen har forvaltningen som studieobjekt og studerer hvordan den fungerer, både på generelt grunnlag og i forvaltningen av enkeltordninger. I denne forskningen har man særlig fokusert på avstanden mellom sosialpolitiske idealer og realiteten i trygdekontorene (Helgøy 1999:30).

I denne sammenheng er også naturlig å trekke frem Hatlands (1995) metodeformuleringer (jf innledningen). I den norske forvaltningsforskningen kan det skilles mellom studier som tar sikte på kartlegge ulikebehandlingens *omfang* og *art*, studier som belyser *kvaliteten i avgjørelsene*, og forskning som ser på forhold som legger til grunn for *ulik faglig bearbeiding* (Hatland 1995:23-25). I innledningen ble det presisert at denne oppgaven faller under sistnevnte, og vi skal derfor fokusere denne forskningen i det følgende.

Studien ”Samarbeidsproblemer ved gjennomføringen av lovene om attføringshjelp og uføretrygd” (Løchen & Marthinsen 1962), var en av de første norske undersøkelsene innenfor dette feltet av forvaltningsforskningen (Hatland 1995:35). Løchen & Marthinsen analyserte 14 fylkesnemnder som hadde i oppgave å forvalte attføringshjelp og uføretrygd, og de fant at praksisen grovt kunne deles inn i fem ulike kategorier (Hatland 1995:35; Helgøy 1999). De fem kategoriene ble kalt *temponemnder*, *rettighetsnemnder*, *behovsnemnder*, *moralistnemnder* og *tilfeldighetsnemnder*. Forskerne stilte også spørsmål om hvorvidt disse variasjonene ivaretok søkerens rettsikkerhet, og formulerte en rekke spørsmål som fremdeles er aktuelle (Helgøy 1999:32-33). Blant annet ble det stilt spørsmål ved:

”Forholdet mellom nivåene i trygdeetaten, kompetansespørsmålets betydning for byråkratisk atferd, atferden til tjenestemenn på lavere nivåer, og ikke minst – samordnings- og organisasjonsmessige spørsmål.” (Helgøy 1999:33).

Solheim (1992) intervjuet ansatte ved fire trygdekontorer, og har funn som er delvis i tråd med Løchen & Marthinsen (1962). Hun fant det hensiktsmessig å dele saksbehandlerpraksisen opp i de tre kategoriene *regelorienterte*, *klientorienterte* og *tempoorienterte*. Bortsett fra at hun mangler moralist- og tilfældighetskategoriene, er hovedkonklusjonen stort sett den samme. Begge studiene viste at det var rom for, forskjellig praksis i forvaltningen av trygdeordninger, og at (store) variasjoner i praksisen er en realitet. I tillegg viser funnene at ansatte i trygdeetaten kan ha ulik forståelse av sitt arbeid. For øvrig kan vi merke oss at regel- (rettighets-), klient- (behovs-), og tempoklassifiseringene fremtrer som de mest bastante.

I en sammenlignende studie av trygde- og sosialetaten (1975:29-30) fant Øyen at trygdeetaten i større grad enn sosialetaten var lov- og regelstyrt, at den var byråkratisk, og at den har en autoritativ ledelse. Videre hevdet Øyen at majoriteten av de ansatte må regnes som ”halv-profesjonelle”, at ”systemet er lite mottakelig for endringer”, og at grunnpremissene i systemet sjeldent diskuteres (1975:30). Når premisser ble diskutert, så dreide dette seg om administrative og økonomiske temaer.

Videre hevder Øyen at oppgavene i trygdetaten i større grad enn i sosialetaten var avgrenset, og at ”kriteriene for tildeling av hjelp [i prinsippet var] lett identifiserbare” (1975:29). Hun konkluderer med at overføring av skjønnspregede ordninger fra det ene systemet til det andre kunne ført til at det byråkratiske systemet ville kunne gå i oppløsning (Øyen 1975:43). Dette er for øvrig spesielt interessant i forhold til hjelpestønadsordningen, som nettopp blir beskrevet som særlig skjønnspreget. Etaten har vært i endring siden 1975 (Øyens studie), og Solheim fant at saksbehandlerne i økende grad erkjente og erfarte økt rom for bruk av skjønn (1992:104-107).

Jessen (2005:42) har i nyere tid studert og sammenlignet autonomi og handlingsrom i sosialtjenesten og trygdeetaten. Hun fant at ni av ti ansatte i sosialtjenesten og tre av fire ansatte i trygdeetaten ”(...) synes de har frihet til å bestemme hvordan de vil utføre arbeidet (...)”. Ser vi dette som prosent (90 og 76) må vi kunne anta at forskjellene mellom forvaltningsorganene er noe utlignet, og at trygdeetaten muligens har blitt mer skjønnspreget.

Videre kan vi trekke inn at Jessen i sitt utvalg, fant at det var store forskjeller knyttet til de ansattes utdanning i de to forvaltningsorganene (2005:20-25). I trygdeetaten hadde kun 56 % av de ansatte høyere utdanning, og i sosialtjenesten hadde hele 90 % av de ansatte høyere utdanning⁴ (ledere medregnet). I tillegg fant Jessen (2005:85) at de ansatte i de to forvaltningsorganene stort sett verdsatte de samme kompetansene, men at erfaringskompetanse ble ansett som mer verdifull i trygdeetaten enn i sosialtjenesten, der formell utdanning i større grad ble verdsatt. Begge disse forholdene, fordeling av utdanning og verdsetting av ulik kompetansen, kan ses i sammenheng med trygdeetaten som tradisjonelt sett byråkratisk. Vi kan for øvrig ta med oss at både Jessen (2005), Løchen & Marthinsen (1962), og andre studier (eksempelvis Evans & Harris 2004; Lipsky 2010; Riksrevisjonen 2000; Solheim 1992) fastholder at de ansatte i trygdeetaten, til tross for byråkratisk preg, har et betydelig rom for skjønn.

2.3 Riksrevisjonens undersøkelse

I 1999 iverksatte Riksrevisjonen i samarbeid med Sosial- og helsedepartementet og Rikstrygdeverket en omfattende undersøkelse som tok sikte på å danne grunnlag for å vurdere trygdeetatens ”tildeling og utmåling av hjelpestønad til barn og unge under 18 år” (presentert i Riksrevisjonens rapport;2000). Undersøkelsen bestod av flere deler og trinn som alle hadde ulike hovedmål.

I første omgang var målsetningen å kartlegge (eventuelt regionale) variasjoner i ”tildeling og utmåling av hjelpestønad til barn og unge under 18 år” (2000:9). Dette ble gjort ved å analysere etatens egen søknads- og saksstatistikk. Denne analysen viste blant annet store fylkesvise variasjoner i antall søkere, i forholdet mellom antall søkere og innvilgelsesprosent, varierende frekvenser for ulike diagnosegrupper og variert bruk av de ulike stønadssatsene (utmåling) (Riksrevisjonen 2000:19-31). Funnene gav nye problemstillinger, og man ønsket om annet å undersøke ”(...) i hvilken utstrekning ulikheter i saksbehandlingspraksis, søkertilbøyelighet og eventuell sykелighet (...)” kunne forklare variasjonene (2000:9).

For å finne ut om variasjonene skyldtes saksbehandlingspraksisen, ble det gjennomført en vignettundersøkelse med oppfølgende intervjuer. Formålet var å vurdere om trygdekontorene hadde etablert ulik praksis og hvorvidt avgjørelsene (tildeling og utmåling) var enhetlig. I

⁴ Høyere utdanning er definert som utdanning utover videregående skole.

vignettundersøkelsen ble faktiske saker fordelt over 9 diagnosegrupper hentet ut fra etaten, anonymisert, kvalitetstestet og sendt ut til behandling i et utvalg trygdekontorer. På grunnlag av resultatene fra vignettundersøkelsen konkluderer riksrevisjonen med at det er markante variasjoner i vedtakene, og at variasjonene er så store at prinsippet om likebehandling sannsynligvis ikke ivaretas godt nok:

”Undersøkelsen avdekker stor variasjon i skjønnsutøvelsen ved behandlingen av like krav om hjelpestønad. For to av de ni undersøkte sakene varierer vedtakene fra avslag til tilståelse av høyeste sats. Denne forskjellen utgjør mer enn 60 000 kroner i året. Den variasjonen i vedtak som undersøkelsen viser, gjør at det er grunn til å stille spørsmål om hensynet til likebehandling av likeartete saker ivaretas i tilstrekkelig grad.” (Riksrevisjonen 2000:9).

Ved undersøkelsestidspunktet fantes det ingen statistikk over sykелighet blant barn. Likevel bidro variasjonenes omfang og art til at riksrevisjonen konkluderte med at variasjonene er større enn hva som kan forklares med variasjoner i sykелigheten blant barn:

”Selv om det ikke foreligger statistikk over sykелigheten blant barn, er det grunn til å tro at variasjonene, både med hensyn til tildeling av hjelpestønad og utmåling av sats, er større enn det variasjoner i sykелigheten skulle tilsi.” (Riksrevisjonen 2000:52)

Etter mine vurderinger gir Riksrevisjonen få svar på spørsmålet om hvorvidt søkertilbøyeligheten varierer, og om dette bidrar til variasjoner mellom fylkene. De finner derimot at det i de forskjellige fylkene finnes ulike grader av restriktiv praksis både i forhold til tildeling og utmåling av hjelpestønad. Studiet indikerer at høyt antall søkere i fylket fører til restriktiv innvilgelsespraksis. Motsatt, var ”(...) innvilgelsesprosenten høy i de fylkene hvor søkningen er lav.” (Riksrevisjonen 2000:26,51). I kommentar til Riksrevisjonen hevder Rikstrygdeverket at både søkning og innvilgelsesprosent kan være knyttet til hvordan trygdekontorene utøver veiledningsoppgaven ovenfor brukeren (2000:51).

Instruksene for deltagelsen i vignettundersøkelsen var at sakene skulle behandles på vanlig måte, men at saksbehandlerne i tillegg skulle fylle ut et skjema hvor de krysset av for vedtak, og at de skulle skrive en kort begrunnelse for avgjørelsen (Riksrevisjonen 2000:13). Sammen med oppfølgingsintervjuene gav dette grunnlag for å vurdere saksbehandlingspraksisen, og denne ble vurdert som variert. Variasjonene var såpass store at Riksrevisjonen vurderte det

som gyldig grunnlag for ”(...) å stille spørsmål om dette skjønnet blir utøvd på en tilstrekkelig ensartet og betryggende måte i trygdeetaten.” (Riksrevisjonen 2000:52). Blant annet viste gjennomgangen av begrunnelsene for vedtakene i vignettundersøkelsen, at saksbehandlerne vektla forskjellige kriterier og saksforhold i sine vurderinger (Riksrevisjonen 2000:52). Tilståelse av samme sats var heller ikke ensbetydende med at de samme kriteriene og saksforholdene ble vektlagt. Vektlegging av de samme momentene gav ingen garantier for tilståelser av samme sats, og Riksrevisjon konkluderer med at ”(...) det i mange tilfeller ikke synes å være en klar sammenheng mellom begrunnelsene og den satsen som tilstås.” (Riksrevisjonen 2000:52).

Mulige årsaker til variasjonene i skjønnsvurderingene som ble trukket frem var manglende oppfølging og styring, de enkelte ansattes holdninger og kompetanse, egenskaper ved lovverk og rundskriv, og at enkelte trygdekontorer har for få saker å bygge erfaring på (Riksrevisjonen 2000:3,31-50). Sistnevnte var spesielt aktuell i små kontorer (små kommuner), der antallet saker kunne være lavt.

I forhold til selve praksisen hevder Riksrevisjonen at trygdekontorene har etablert ulike praksiser og skriver at:

”Når denne typen saker blir behandlet av mange enheter, uten at enhetenes praksis blir sammenlignet og samordnet, er det en risiko for at det etableres en uensartet praksis i behandlingen av slike saker.” (Riksrevisjonen 2000:53).

Min oppfatning er at Riksrevisjonen i liten grad diskuterer på hvilke måter ulik praksis etableres og hvordan denne praksisen bidrar til variasjoner på hjelpestønadsområdet. Bortsett fra en antydning om at *manglende styring og samordning* kan ha bidratt til at trygdekontorene har etablert ulik praksis, presenterer Riksrevisjonen få forklaringer på dette området.

3 Teori

For å bygge et teoretisk fundament som kan bidra til og belyse oppgavens problemstilling, har jeg tatt i bruk tre ulike teoretiske innfallsvinkler; det instrumentelle perspektivet, kulturperspektivet, og et perspektiv med utgangspunkt i strukturelle faktorer.

Den første retningen som vi skal se på, er *det instrumentelle perspektivet*. Innebygget i dette perspektivet finner vi en antagelse om at organisasjoner kan *gjøres forutsigbare* og at god styring og kontroll er realiserbart. De ansatte ses som *formålsrasjonelle*, og gjennom *konsekvensanalyser* kan organisasjonen utformes slik at den "(...) virker bestemmende for medlemmenes handlemåte ved utføring av oppgavene" (Christensen, Læg Reid, Roness & Røvik 2004:30). Mange av grunnantagelsene i dette perspektivet er omstridte og lite realistiske, men perspektivet har også noen fortrinn. For vårt formål gir perspektivet blant annet et godt bilde av hvordan man ofte tenker om offentlige organisasjoners utforming og virkemåte. Rønning (2001) argumenterer seg eksempelvis frem til at selv om "New public management"-reformene skulle lede forvaltningen ut av dens (Weberianske-) byråkratipregede fortid, så har innføringen av NPM i praksis flere klare likhetstrekk med en instrumentell tenkemåte.

Den andre innfallsvinkelen som benyttes er et *kulturperspektiv*, og tar utgangspunkt i Berger & Luckmanns (2000) *sosialkonstruktivisme* og *institusjonaliseringsteori*. Sosialkonstruktivismen legger til rette for å ta hensyn til at organisasjonsmedlemmene har med seg forskjellige erfaringer og utgangspunkt for tolkning og handling inn i organisasjonene. Gjennom institusjonaliseringsteorien åpnes det for å forstå trygdekontorene som sosiale fellesskap som har institusjonalisert ulik kunnskap og praksis. Brukt både isolert og kombinert gir disse teorien muligheter for å nyansere forståelsen om at de ansatte i trygdeetaten er formålsrasjonelle, og at organisasjoner er rene instrumenter.

Den siste innfallsvinkelen tar utgangspunkt i *strukturelle faktorer*. Teoriene om de strukturelle faktorene og virkningene de har på organisasjoner er både teoretisk og empirisk forankret, og tar form som generelle antagelser om hvordan organisasjoner formes av slike faktorer (Christensen mfl. 2004:15; Mintzberg 1991).

3.1 Det Instrumentelle perspektivet

I følge Scott (2004:2-4) kan det meste av organisasjonsteorien plasseres mellom to poler, der den ene forstår organisasjoner som (perfekt) rasjonelle, mens den andre ser organisasjoner som (fullstendig) irrasjonelle. Slike retninger hvor organisasjonene og deres medlemmer forstås som rasjonelle, slik vi finner i det instrumentelle perspektivet, har røtter fra blant annet Frederick Taylor og Max Weber (Christensen mfl. 2004:30-37; Scott 2004).

Denne antagelsen om tilstedeværelsen av rasjonalitet i organisasjoner er selve bakteppet for forståelsen om organisasjoner som påvirkelige og potensielt forutsigbare. Dette har gitt rom for ulike former for *instrumentelle perspektiver*, hvor offentlige organisasjoner forstås som *nøytrale redskap* for å sette politiske mål ut i liv (Christensen mfl. 2004:30-37). Slike perspektiver bygger på antagelser om at aktørene i organisasjonen handler formålsrasjonelt, i tråd med den formelle strukturen.

Den formelle strukturen kan beskrives som et detaljert organisasjonskart med oversikt over posisjoner, roller, organisasjonsenheter og beslutnings- og ansvarshierarkier. Til de ulike postene i den formelle strukturen er det knyttet forventinger gjennom stillings- og avdelingsinstrukser, retningslinjer og lover (Christensen mfl. 2004:34). Den formelle strukturen blir forstått som *upersonlig*, fordi den er ansett som en nøytral bærer av normer og regler uavhengig av de som til enhver tid befinner seg i organisasjonen. Formålsrasjonelt handlende aktører leser av informasjon fra den formelle strukturen, veier alternativer opp mot hverandre ved bruk av rasjonell kalkulasjon, og velger det alternativet som i størst grad anses for å kunne sikre måloppnåelse. På denne måten antar man at aktørene er kapable til å gjøre presise avlesninger fra den formelle strukturen, både for avgjørelsesprosesser (mål og middel) og for å forstå egen rolle og posisjon i organisasjonen.

I utformingen av den formelle strukturen må organisasjonen og dens ledere ha ”klare og konsistente mål”, ”full oversikt over alternativer”, og nøyaktig kunnskap om ”hvilke konsekvenser disse alternativene har i forhold til målene.” (Christensen mfl. 2004:32). På denne måten ser vi også organisasjonsledelsen tillegges påvirkningsmakt og evne til kontroll og oversikt. I tillegg til oversikt over mål, alternativer og konsekvenser forstår vi at ledelsen i likhet med de øvrige medlemmene, må ha evne til rasjonell kalkulasjon (Christensen mfl. 2004:31). Styling og kontroll skjer ved å forme den formelle strukturen ved bruk av ”mål-

middel-vurderinger” slik at respondentene, de formålsrasjonelle organisasjonsmedlemmene, handler som ønsket.

3.1.1 Begrenset formålsrasjonalitet

Empiriske studier har vist at det instrumentelle perspektivets forståelse av organisasjoner er lite realistisk (Christensen mfl. 2004:32-33). Organisasjonsmedlemmene mangler ofte komplett kunnskap om tilgjengelige alternativer og konsekvensene, og målene kan dessuten være skiftende, inkonsistente og vanskelig å definere.

Brudd på disse forutsetningene gjør at beslutninger i organisasjoner ofte gjøres på ufullstendig kunnskapsgrunnlag, fordi man sjeldent eller aldri har fullstendig oversikt over tilgjengelige alternativer og konsekvenser. Etablering av god kunnskap kan være kostbart i seg selv, og dersom etablering av fullstendig kunnskap overhodet er mulig, vil dette kunne kreve uforholdsmessig store ressurser. På grunnlag av dette kan vi si at organisasjoner ofte velger løsninger som er ”(...) tilfredsstillende, men ikke nødvendigvis optimale”, nettopp fordi de mangler bruddstykker av kunnskap (Christensen mfl. 2004:33). Meyer og Rowan (1977) går enda lenger og hevder at det også er problematisk å anta at kunnskapsgrunnlaget for eksempel knyttet til alternativer og konsekvenser er korrekt og rasjonelt. Slik kunnskap kan være preget av ”rasjonaliserte myter” i organisasjonen og dens omgivelser.

At løsninger og beslutninger gjøres og iverksettes uten et fullstendig kunnskapsgrunnlag trenger nødvendigvis ikke å innebære brudd med konsekvenslogikken – analysen er på sett og vis den samme (Christensen mfl. 2004:33). Rasjonaliteten kan anses som *begrenset*, og gjennom *begrenset formålsrasjonalitet* vurderes alternativene og konsekvensene i forhold til å oppnå et bestemt mål på grunnlag av den tilgjengelige kunnskapen og informasjonen som foreligger. Ved å åpne for at formålsrasjonaliteten er *begrenset*, kan vi altså holde fast ved mål-middel-vurderingene, selv om vurderingene ikke bygger på fullstendig oversikt, rasjonale eller sannhet.

3.1.2 Oppsummering

Dersom de ansatte på trygdekontorene hadde vært formålsrasjonelle og den formelle strukturen hadde vært utformet på rett måte, skulle trygdekontorene i utgangspunktet vært like. Trygdekontorene har den samme ledelsen, de forholder seg til de samme retningslinjene

og de har de samme oppgavene. Når de likevel ikke er like, kan det instrumentelle perspektivet og de forutsetningene det bygger på gjør oss i stand til å formulere flere mulige forklaringer på hvorfor trygdekontorene er forskjellige. Skyldes forskjellene et eller flere brudd på de forutsetningene perspektivet stiller? Kan det for eksempel henge sammen med at de ansatte ikke er formålsrasjonelle, at den formelle strukturen ikke evner å formidle hva som skal gjøres, eller begge deler? Gir forståelsen om at formålsrasjonalitet *begrenset* andre muligheter?

Andre forklaringer kan være knyttet til kontroll og oversikt. Som vi forstår beror den formålsrasjonelle konsekvensanalysen i utformingen av den formelle strukturen på at organisasjonen lar seg analysere. En komplisert organisasjonsstruktur kan gjøre slike vurderinger vanskelige og upresise. Slike kompliserende forhold kan beskrives som manglende kontroll på strukturelle faktorer. Før vi ser på ulike strukturelle faktorer, skal vi trekke frem noen teorier som ligger nærmere polen hvor organisasjoner ses som (fullstendig) irrasjonelle.

3.2 Kulturperspektivet og institusjonell teori

I dette kapittelet skal vi se at kulturorienterte perspektiver er grunnleggende kritisk til mange av antagelsene som det instrumentelle perspektivet bygger på. Vi starter denne gjennomgangen med å se hvordan et sosialkonstruktivistisk utgangspunkt lar oss forstå mennesket i organisasjonen. Saksbehandlerne i trygdekontorene er tross alt ikke alene. For å fange dette tar vi en gjennomgang av Berger & Luckmanns (2000 [1966]) institusjonelle teori.

3.2.1 Virkeligheten som sosialt konstruert

Berger & Luckmann (2000) veksler mellom fenomenologiske og interaksjonistiske perspektiver i sine teorier om dialektikken mellom mennesket og samfunnet, og samfunnsmedlemmenes og institusjonenes dannelse. Samfunnet som objektiv sosial virkelighet er et menneskelig (sosialt) produkt, og samfunnsmedlemmet er gjennom å internalisere objektiv (sosial) virkelighet et sosialt produkt (2000:76). På denne måten er samfunn og samfunnsmedlem i et kontinuerlig avhengighetsforhold. Mennesket har en medfødt disposisjon for å utvikle seg til sosiale vesener, og dette skjer gjennom (primær- og sekundær-) sosialisering. I denne prosessen internaliseres den sosiale verden, og den gjøres til

(individuell) objektiv virkelighet. På samme tid (gjennom interaksjon) eksternaliseres eller overføres egen objektivert virkelighet til den sosiale verden (Berger & Luckmann 2000:135-138). Siden vi eksponeres for forskjellige mennesker og situasjoner, og derfor gjør ulike erfaringer gjennom livet, er våre *konstruksjoner av virkeligheten* forskjellige. Konsekvensene av dette er at vi *tolker* virkeligheten forskjellig.

Forskjellene i virkelighetskonstruksjonene er derimot ikke fullstendig grenseløse. Gjennom å dele erfaringer som setter tydelige spor i bevisstheten, det Berger & Luckmann har betegnet som *intersubjektiv avleiring* (2000:81-82), dannes felles referansepunkter for konstruksjoner eller tolkning av virkeligheten. Slike referansepunkter kan eksempelvis være å ha vokst opp på samme sted, å ha høyere utdanning, eller å ha gjennomgått en sosiologiutdanning. Delt intersubjektiv avleiring, fungerer som en felles kunnskaps- og referanseramme for konstruksjon og tolkning av verden. Å diskutere samfunnsspørsmål med sosiologikolleger kan oppleves som annerledes sammenlignet med å diskutere samfunnsspørsmål med økonomer og statsvitere. Det samme forholdet kan gjelde i diskusjonen av samfunnsspørsmål mellom mennesker uten utdanning og mennesker med lang universitetsutdanning. Universitetssystemet kan eksempelvis tenkes å bidra med en spesifikk *kunnskap*, som bidrar til å forme deltagerens måte å møte samfunnsspørsmål på.

De ulike fagdisiplinene gir på sin side en ytterligere differensiering i (sosiale) konstruksjoner og tolkninger av samfunnsspørsmål (Berger & Luckmann 2000:97). På denne måten skaper deltagelse i universitetssystemet og deltagelse i konkrete utdanninger grunnlag for noen felles referanserammer for konstruksjon og tolkning av virkeligheten. Siden sosialiseringssprosessene eller *internaliseringen* ikke er fullstendig, vil konstruksjonene og tolkningen av verden være forskjellig. Derfor finner vi også (faglige) uenigheter innad i de ulike fagmiljøene. Allmennleger gjennomgår eksempelvis en lang og nøye planlagt utdanning, men dette gir ingen garantier for at de gjør like avgjørelser (Bjørner & Kjølørød 2002). Siden lengre utdanningsløp ikke evner å *eksternalisere* kunnskap fullstendig, gis det derfor spillerom for individuelle forskjeller.

3.2.2 Trygdekontorene i trygdeetaten – Institusjoner i institusjonen

En annen måte å beskrive forholdet mellom universitetssystemet og de ulike fagretningene, er som *institusjoner i institusjonen*. Før vi aksepterer dette må vi se på hvordan institusjoner blir til, og hvordan de fungerer.

Følger vi Berger & Luckmann (2000), dannes institusjoner i interaksjonen mellom mennesker i det de kaller *institusjonaliseringsprosesser*. De skriver at: ”Enhver situasjon som løper over tid medfører en begynnende institusjonalisering” (2000:71). I gjentatt samhandling mellom mennesker oppstår det mønstre. Til disse mønstrene knyttes det forventninger, og siden forventninger innebærer at menneskene må forholde seg til hverandre eller til den sosiale situasjonen, er interaksjonen et faktum. Mønstre og forventninger blir til vaner og rutiner. Forventningene som er knyttet til vaner og rutiner overføres til roller som i neste omgang muliggjør arbeidsdeling.

Over lengre tid og ved at flere deltagere og oppgaver kommer til, vokser institusjonen(e) og dens kompleksitet fram. Under hele prosessen utvikles det kunnskap og mening, som eksternaliseres og internaliseres. Dette virker tilbake på handlingene og vi kan si at *praksisen* institusjonaliseres. ”En institusjonell verden oppleves [av medlemmene] som en objektiv virkelighet” og, ”den har en historie som går forut for individets fødsel.” (Berger & Luckmann 2000:75). Med andre ord kan institusjonene bli overindividuelle, og kan på denne måten bestå uavhengig av enkeltindivider. Institusjonell kunnskap og mening blir nemlig til objektiv virkelighet, og derfor også mulig å eksternalisere og overføre til nye deltagere. Nye deltakere møtes med et ”lydighetsprogram” i form av sosial kontroll, som bidrar til å opprettholde den sosial orden (Berger & Luckmann 2000:77).

Går vi tilbake til eksemplene vi benyttet tidligere, må vi forså universitetet og trygdekontorenes tilblivelse som en lang prosess med stadig institusjonalisering. Oppgavene er mange og dette gir mange roller. Dette innebærer reproduksjon og utvikling av betydelige mengder (oppgave- og rolle-) kunnskap og mening. Siden deltagerne, rollene og oppgavene er mange, oppstår det et behov for lette den sosiale kontrollen og internaliserings- og eksternaliseringsprosessene. Dette bidrar til økt institusjonalisering i form av formalisering, differensiering og økt arbeidsdeling (Berger & Luckmann 2000:78) slik at den sosiale orden lar seg opprettholde. Trekker vi inn relasjonen mellom *institusjonene i institusjonen*, altså universitetssystemet og de ulike fagdisiplinene, kan vi anta at fagdisiplinene må handle ”delvis” i tråd med den overordnede institusjonen (Berger & Luckmann 2000:103). For å kunne opprettholde sosial orden vil universitetssystemet etterse at fagdisiplinene handler i tråd med deres definisjoner og program.

Overføringen av slike styringssignaler er derimot ikke uproblematisk. Institusjonen i institusjonen har andre sett av oppgaver enn moderinstitusjonen. Siden institusjonaliseringen

er knyttet til interaksjon og aktivitet (som blant annet gir roller og arbeidsdeling), må vi åpne for at de to institusjonaliserer forskjellig kunnskap, mening og praksis. Universitetssystemet⁵ har eksempelvis som mål og oppgave å styre og legge til rette for forskning generelt. For fagdisiplinene kan vi for eksempel si at målet er å skape god forskning innenfor eget felt. Da dette innebærer ulik (institusjonalisert) kunnskap, "(...) så er det mer sannsynlig at man vil avvike fra et program som er satt opp av andre, enn fra et program en selv har vært med på å utvikle." (Berger & Luckmann 2000:77). Her kan det skytes inn at Berger & Luckmanns teorier gir rom og mulighet til å begrense problemene knyttet til overføring av mening ved for eksempel styring. Gjennom kommunikasjon med de som skal styres (som har andre virkelighetsforståelser og som tar del i andre institusjoner), bedres grunnlaget forståelse, og på denne måten kan presisjonen i overføringene øke (Berger & Luckmann 2000:75).

Til nå har vi ikke tatt følgene av at universitetssystemet, i form av universiteter, finnes flere steder i landet. I tillegg blir mange fagdisipliner praktisert ved flere universiteter. Dersom vi holder fokus på sistnevnte, kan vi si at de ved egenskapen av å være adskilt kan utvikle seg som forskjellige (Berger & Luckmann 2000; Parker 2000). Handy (1986:185-188) hevder at samme organisasjonsenhet fordelt over to bygg kan gi grunnlag for utvikling av to forskjellige kulturer, eller med vårt begrepsapparat, *institusjonelle systemer*. Parker (2000:82-86) som har noe av den samme forståelsen, foreslår at omtale av kulturer bør skje gjennom benevnningen "culture x", der x bestemmer kulturens *lokalitet*. Siden kulturene eller de sosiale institusjonene oppstår i interaksjonen mellom deltagerne, må disse konstruksjonene knyttes til sitt opphav. Går vi tilbake til eksempelet vårt, kan vi tenke oss at fagdisipliner på ulike universiteter, kan institusjonalisere ulik kunnskap og praksis. Vi kan eksempelvis tenke oss at sosiologene på Universitetet i Oslo og Universitetet i Bergen har mye til felles, men det er også fornuftig å tenke seg at de er opptatt av forskjellige temaer eller problemstillinger. De deler avhengighetsforholdet til universitetssystemet⁶ (og sosiologimiljøet), men siden de er atskilt har de mulighet til å utvikle seg som forskjellig. Med andre ord kan det være fornuftig å snakke om *sosiologimiljø-x*.

⁵ Universitetssystemet kan være deler av universitetsledelsen og Kunnskapsdepartementet, og at de har politikerne som øverste ledelse.

⁶ Igjen kan dette være deler av universitetsledelsen og Kunnskapsdepartementet.

3.2.3 Formell struktur, eller sosiale regler?

Tar vi utgangspunkt i Berger og Luckmanns (2000) sosialkonstruktivisme må vi være kritiske til den formelle strukturens ontologiske status⁷. Fra deres standpunkt er virkeligheten sosialt konstruert, og ting er bare virkelige dersom vi erfarer de som virkelige (objektiv virkelighet). Da vi konstruerer og tolker virkeligheten forskjellig, blir det dessuten problematisk å holde fast ved at det eksisterer en formell struktur. Siden menneskene er forskjellige, vil de også erfare den formelle strukturen forskjellig. En mulighet er at tolkningene av den formelle strukturen er like mange som organisasjonsmedlemmene. Tolkningene kan være preget av forskjeller, men ved å heve abstraksjonsnivået ville man i teorien kunne spore klare likhetstrekk.

Selznick (1957) tilbyr en middelvei. Han fastholder at det ikke er tilstrekkelig å forklare organisasjonsprosesser med utgangspunkt i den formelle strukturen (1957:5-22). I tråd med den øvrige argumentasjonen understreker Selznick (1957:7-8) at organisasjoner "(...) is a group of living human beings" som er sosiale og forskjellige. Videre hevder han at den formelle strukturen eller organisasjonens ledelse, aldri vil kunne gi fullt innblikk i hva deltagerne faktisk gjør, og at det er umulig å kontrollere alle handlinger. På denne måten ser vi at Selznick avviser ideen om at den formelle strukturen formidler upersonlige normer og at den alene fungerer som rettesnor for organisasjonens aktivitet.

I likhet med Berger & Luckmann (2000), hevder Selznick at vi må erkjenne at det også foregår *institusjonaliseringsprosesser* i organisasjoner, og at det oppstår uformelle kulturer eller institusjonelle systemer. Gjennom disse prosessene oppstår det nye sett med (uformelle, eller institusjonelle) handlingsregler, og vi må forstå det institusjonelle systemet som noe som virker *sammen* med den formelle strukturen. Med andre ord er hva organisasjonene og deres medlemmer faktisk gjør, produkter av et komplekst samspill mellom den formelle strukturen og den sosiale institusjonen (Selznick 1957:6).

Til slutt kan det understrekes at vi også hos Berger & Luckmann (2000:67-69) som hos Lipsky finner bruk av intensjonale forklaringer. Men for Berger & Luckmann er intensjonene for individ (og institusjon) å skape psykologisk (og sosial) levelig orden. Produktet av å følge

⁷ Vi finner en lignende diskusjon for øvrig av et helt annet begrep i Lysgård (2001). – Vi må selvsagt med utgangspunkt i det sosialkonstruktivistiske begrepet, også være grunnleggende kritisk til formålsrasjonaliteten. Denne diskusjonen blir tatt opp ved et senere tidspunkt.

denne intensjonen (gjennom institusjonaliseringsprosessene) er som kjent *institusjonalisering av kunnskap og praksis* – og dette skaper sosial og psykisk orden.

3.2.4 Oppsummering

I dette kapittelet har vi sett at vi konstruerer og tolker vår virkelighet forskjellig. Begrepet *intersubjektiv avleiring* og prosesser med *internalisering* og *eksternalisering* blant annet i institusjoner, gjør at vi ikke kan anse forskjellene mellom mennesker som ubegrenset. Overfører vi det hele til trygdekontorene, må det selvsagt vurderes hvorvidt forholdet mellom trygdekontorene og trygdeetaten kan beskrives som institusjoner i institusjonen. Dersom slikt er mulig, vil det i neste omgang være vanskelig å forutse betydningen av mennesket som *sosialt produkt*, og trygdekontorene som *institusjonalisert* vil kunne kaste lys over oppgavens problemstilling. Bidrar forskjeller mellom de ansatte i trygdekontorene også til å gjøre trygdekontorene forskjellig? Skulle man ikke kunne anta at samspillet mellom en eventuell formell struktur og institusjonaliseringsprosessener, bidro til å begrense slike individuelle bidrag?

3.3 Strukturelle faktorer

I følge Christensen mfl. (2004:14-15) finner vi to tradisjoner på organisasjonsfeltet når det gjelder vurderinger av offentlige organisasjoner kontra private. Den ene retningen fastholder at det er fundamentale forskjeller mellom de to sektorene, mens den andre avviser denne forståelsen. Mye av diskusjonen mellom de to tradisjonene er knyttet til strukturelle faktorer og ulike vurderinger av disse. I dette kapittelet trekkes det inn strukturelle faktorer og forståelser av disse, på måter som både kunne vært akseptert og avvist av begge disse leirene.

Etter mine vurderinger er det lite teori og forskning som kan fortelle oss noe om offentlige organisasjoner og deres *omgivelser* som vil være relevant for denne masteroppgaven. Dette må muligens ses i lys av diskusjonen mellom de to nevnte tradisjonene – og vi kan stille spørsmål om i hvilken grad omgivelser er relevant i offentlig sektor. Følger vi Christensen mfl. (2004:61-62) vil ulike offentlige organisasjoner kunne være preget av omgivelsene på forskjellige måter. De nevner eksempelvis at ulike fag- og politikkmiljøer kan ha påvirkningskraft ovenfor offentlige organisasjoner. En mer generell omgivelsesfaktor kan være knyttet til i hvilken grad demokratiske idealer og prinsipper overføres til

samfunnsmedlemmene, eksempelvis gjennom politikken (eller andre institusjoner i omgivelsene) (Christensen mfl. 2004:62-63).

Stiller vi spørsmålet om hvorvidt omgivelser kan være relevante for forståelsen av trygdekontorene, må svaret være ja. Alle kommunene hadde eget trygdekontor, og dette gav nødvendigvis trygdekontorene forskjellige omgivelser. Trygdekontorene leverer eksempelvis tjenester til sine innbyggere, og sammensetningen av innbyggere kan være forskjellig. Både eventuell konsensus og uenighet om demokratiske idealer og prinsipper (jf. innledningen) kan spille en rolle for forskjellene i trygdekontorene. Da jeg ikke har evnet å etablere en egen del om omgivelser i dette teorigapittelet basert på tidligere studier, har jeg valgt å trekke frem og diskutere eventuelle omgivelsesfaktor når behovet oppstår, både med utgangspunkt i tidligere studier og i egen empiri.

3.3.1 Styling, oppgaver og mål

Sammenlignet med organisasjoner for øvrig, kan vi si at det som helt tydelig skiller offentlige organisasjoner fra andre, er at de er styrt gjennom en folkevalgt (politisk) ledelse som skiftes ut med ujevne mellomrom (Christensen mfl. 2004:12-20,60). Dette gjør at oppgavene, som *strukturelt* trekk ved offentlige organisasjoner, i praksis består i å forvalte en politikk og et lovverk bestemt av andre. På denne måten kan vi si at oppgavene er av politisk karakter, og at de ansatte i offentlige organisasjoner må utvise politisk nøytralitet fordi deres oppgave i praksis er å realisere andres politikk. En slik forståelse aktualiseres ytterligere ved at oppgavene kan endre seg som følge av reformer og skifte av politisk ledelse, og gjør at vi kan hevde at de ansatte i forvaltningen på sett og vis forblir lojale gjennom å være politisk nøytrale (Christensen mfl. 2004:60).

I tillegg til at oppgavene i offentlig sektor kan sies å være av politisk karakter, er de også ofte komplekse og gjennomføringen av dem krever ”spesialisert og samordnet aktivitet” (Christensen mfl. 2004:14,88). Oppgavens case kan brukes som illustrasjon: Hjelpestønsordningen krever samarbeid mellom flere nivåer i egen organisasjon, og med andre offentlige virksomheter. Det overordnede målet for ordningen, er å gi ”(...) økonomisk kompensasjon til medlemmer for visse ekstrautgifter og for særskilt tilsyn eller pleie på grunn av varig sykdom, skade eller lyte.” (Riksrevisjonen 2000:1). Oppgavene som blir gjort for å forvalte denne ordningen, kan i mange tilfeller preges av et komplekst vurderingsarbeid i forhold til om søker har krav på stønad eller ikke. Eksempelvis kan arbeidet bestå i å vurdere

søkerens pleiebehov i forhold til friske barn i samme alder (jf. innledningen). Dette kan være en krevende oppgave i seg selv, men kanskje spesielt for saksbehandlere som ikke har erfaringer med barn.

Med denne illustrasjonen ser vi at veien fra de store (ofte abstrakte) politiske målene og frem til samfunnsmedlemmet kan være lang. Målet er å gi økonomisk kompensasjon til en konkret gruppe, men de konkrete oppgavene som gjøres på trygdekontoret kan se ganske annerledes ut. Slike forhold skyldes at de (politiske) målene vi finner i offentlige organisasjoner er *komplekse*. I tillegg er målene ofte nedfelt i lover og retningslinjer, og målene *operasjonaliseres* eller stykkes opp i flere oppgaver og delmål før de når førstelinjen (Christensen mfl. 2004:34,91; Lipsky 2010:164-165).

Oppgavene er i sammenligning med privat sektor, preget av andre hensyn og verdier. Blant annet er den offentlige sektor underlagt demokratiske og rettsstatlige verdier og prinsipper (jf. innledningen), og den forvalter kollektive goder i motsetning til private tjenester og produkter. De mange hensynene og målsetningene er også ofte motstridende og konfliktfylte (Christensen mfl. 2004:14-18), og fører til at ansatte i den offentlige førstelinjen til daglig står ovenfor en rekke dilemmaer (Lipsky 2010).

Kompleksiteten i oppgavene, hensynene, samt verdiene og prinsippene, gir oppgavene i offentlige organisasjoner særegne trekk. Christensen et. al (2004) hevder at disse trekkene åpner for og fører til økt "(...) fleksibilitet, innflytelse og skjønnsutøving for de ansatte i slike organisasjoner" (Christensen mfl. 2004:18). Lipsky (2010:13) hevder at bakkebyråkrater, til tross for at de er posisjonert nederst i organisasjonshierarkiet, har "relatively high degrees of discretion and relative autonomy from organizational authority". Formulert på en annen måte kan vi si at de myndighetene opererer med en form for desentralisering av makt, og i følge Lipsky (2010) er dette ett særtrekk ved offentlig sektor.

Til tross for bakkebyråkratene befinner seg i nederste sjikt av organisasjonshierarkiet, har de gjennom muligheten til å utøve skjønn, makt til å bestemme "(...) the nature, amount, and quality of benefits and sanctions provided by their agencies" (Lipsky 2010:13). Denne (desentraliserte) makten utøves ofte i "(...) ansikt-til-ansikt-relasjoner med klienten", og bakkebyråkraten representerer staten med alt det innebærer (Kjølørød 2005:193). Den spesielle rollen som utspilles av forvaltningens førstelinje har gjort at yrkesgruppen ofte omtales som portvakter i velferdsstaten (Se blant annet:NOU 2000; Solheim 1992; Terum

2003). Terum skriver at portvaktens oppgave "(...) er å bestemme hvem som skal få tilgang til offentlige goder, og hvem som skal avvises." (2003:11). Selve grunnlaget for den makten ansatte i offentlige organisasjoner forvalter, skyldes i stor grad nettopp oppgavens kompleksitet og det påfølgende rommet for skjønn.

Hjelpestøtten blir, som nevnt i innledningen, beskrevet som særlig skjønnspregt av Helse- og sosialdepartementet. Den skjønnspregede utformingen er blant annet begrunnet med at flere regler og retningslinjer på området gir risiko for en mer "firkantet" praksis (Riksrevisjonen 2000:3). Departementets argumentasjon bygger på en oppfatning om at hjelpestøttsaker er særlig komplekse og forskjellige. Økt rom og mulighet for skjønn er ment som et virkemiddel for å sikre kvaliteten i forvaltningen av ordningen, ved å ta hensyn til denne kompleksiteten. Evans & Harris (2004:871-872) hevder at flere regler paradoksal nok også kan lede til mer skjønn, og at rom for skjønn i mange situasjoner kan være helt nødvendig.

For organisasjoner generelt blir operasjonalisering av komplekse oppgaver ofte møtt med å standardisere de ansattes ferdigheter eller "skills" (Mintzberg 1983:3-4; 1991:18). Dette skyldes at det kan være problematisk å standardisere prosessen og resultatet ("output"), når man har å gjøre med operasjonaliseringen av komplekse oppgaver. Siden dette begrenser kontroll og innsikt i arbeidet, hevder Mintzberg (1983) at det for organisasjoner blir viktigere å forsikre seg om at de ansatte har kunnskapsgrunnlaget på plass. På denne måten reduserer man behovet for kontroll og innsikt i arbeidet.

Vi har sett at oppgaver, styring og mål i offentlig sektor er kompliserte. At bakkebyråkrater har rom for skjønn i sine (skjønn-) avgjørelser gir oss ikke uten videre noe grunnlag for å si noe om hvorfor trygdekontorene er forskjellige. Slike vurderinger skal vi komme tilbake til i diskusjonen av forklaringer.

3.3.2 Organisasjonsstørrelse og produksjon

I organisasjonslitteraturen finner vi utbredt teoretisk og empirisk støtte for at organisasjonsstørrelse bidrar til å gjøre organisasjoner forskjellige (for eksempel i institusjonaliseringsteorien). Blant annet finnes det god empirisk støtte for på generelt grunnlag å hevde at organisasjoners kompleksitet øker i takt med antall medlemmer (Christensen mfl. 2004:37; Handy 1986:198; Mintzberg 1991:340). Handy (1986:198) hevder

eksempelvis at: "Size of organization has often proved to be the single most important variable in influencing a choice of structure or of culture.". Økt kompleksitet kan bestå i økt arbeidsdeling gjennom spesialisering av ansatte og oppdeling i flere enheter. Dette kan innbære økt omfang av retningslinjer og rolledefinisjoner, økt tilbøyelighet for å desentralisere makt, og livsgrunnlag og basis for framkomst av flere kulturer i samme organisasjon (Handy 1986:198).

I forhold til selve produksjonen kan det være hensiktsmessig å skille mellom masseproduksjon av få enheter og lav produksjon av flere typer enheter (Handy 1986:198-199). Flere studier har vist at masseproduksjon kan lede mot økt standardisering, formalisering og at arbeidet gis rutinepreg. Følger vi dette opp fra et teoretisk perspektiv kan vi gå ut fra arbeidsdeling og spesialisering kan lette oppgavene knyttet til styring og kontroll i organisasjonen (Mintzberg 1983:4-6; 1991:18). Formalisering og rutiner kan ses som *standardisering* av arbeidet, som i neste omgang reduserer behovet og vanskelighetsgraden for kontroll og innsikt i arbeidet.

Trygdekontorene som er representert i vårt datamateriale varierer i størrelse, og de har varierende sakstilgang (produksjon). Hvorvidt dette kan bidra til å forklare forskjellene mellom trygdekontorene, skal vi ta opp til vurdering i diskusjonen av forklaringer.

3.3.3 Ressurser

Følger vi Lipsky (2010:33-39), kan manglende ressurser regnes som et *strukturelt kjennetegn* ved bakkebyråkratier. Denne uttalelsen underbygges med en argumentasjon om at etterspørselen øker med tilbudet. Da tilbudet utvides ved å bedre ressurs situasjonen og at dette gir økt etterspørsel, er utligning av ressurs situasjonen umulig.

I likhet med at eksempelvis antall ansatte i forhold til arbeidsmengde er et ressursforhold, kan også menneskelig kompetanse anses som en ressurs (Hatland 1995:29; Krogh, Ichijo & Nonaka 2001:19-24; Rønning 2001:163). En tradisjonell holdning har vært at det ikke er nødvendig å være opptatt av byråkratenes bakgrunn og kunnskap. "Dette er et trekk ved organisasjonen som skulle bidra til likebehandling." (Hatland 1995:38). En slik forståelse kan for øvrig ses i sammenheng med beskrivelsene av det instrumentelle perspektivet der organisasjonsmedlemmene skal kunne få nødvendig informasjon for sitt arbeid gjennom den *nøytralt formidlende* formelle strukturen. Hatland (1995:38) illustrerer for øvrig at denne

bemanningspolitikken siktet til å støtte en slik virkemåte ved at ”(...) medarbeiderne [ikke har med seg] inn i etaten en profesjonsutdannelse som gir dem et konkurrerende normsystem som det de finner i etaten”. En slik bemanningspraksis kan skyldes at forvaltningsapparatets utforming i noen grad har vært preget av Weberianske (byråkratiske) idealer (Rønning 2001). Jessen (2005:42) hevder at trygdeetaten ”(...) tradisjonelt har vært styrt av administrative regler og etatens normer for oppgaveløsning”, og at de ansatte i større grad enn i sosialtjenesten ”(...) vet nøyaktig hva som kan forventes av jobben”.

Da det ble redegjort for trygdeetaten i innledningen så vi at det ikke var utviklet noen formell utdanning for arbeid i etaten, og at det heller ikke ble stilt noe krav til de ansattes utdanning. Ulike sammensetninger av erfarne eller kompetente saksbehandlere på trygdekontorene kan forstås som ulik fordeling av ressurser (Hatland 1995:29). Om det skulle være slik at de ansatte i trygdekontorene utformet rutiner og praksiser i møte med arbeidsoppgaver og ressurssituasjoner som ikke stod i forhold til hverandre, kan dette være en mulig kilde til å forklare hvorfor trygdekontorene er forskjellig. Ulik fordeling av ressurser kunne forsterket betydningen av slike forklaringer. Hvorvidt forståelsene vi nå har redegjort for kan bidra til å forklare forskjeller mellom trygdekontorene vil bli diskutert.

4 Data og metode

I denne oppgaven gjøres det nye analyser av Riksrevisjonens intervjumateriale. Intervjuene er gjort med representanter fra 12 trygdekontorer og 6 fylkestrygdekontorer, som har arbeidsoppgaver knyttet til hjelpestønsordningen. Intervjuene ble gjennomført i år 2000. Både Riksrevisjonens undersøkelse som helhet, og mine nye analyserer av deres materiale, kan betegnes som en casestudie der hjelpestønsordningen (og trygdekontorene for øvrig) er case (Creswell 2007:92-93). Videre kan vi si at casebruken har *instrumentelt preg* (Silverman 2005:127 etter; Stake 2000), fordi hensikten for Riksrevisjonen var å få innsikt i *hvordan* hjelpestønsordningen forvaltes. I denne oppgaven benytter jeg samme datamateriale til å forklare *hvorfor* trygdekontorene var forskjellige.

Riksrevisjonen benyttet som kjent flere metoder og kilder i sin undersøkelse, som for øvrig også er et kjennetegn ved casestudier (Creswell 2007:93), og jeg har fått tilgang til store deler av datamaterialet. Alt datamaterialet har vært viktig i prosessen med å bli kjent med trygdeetaten og hjelpestønsordningen, og i arbeidet med å formulere problemstillinger. Til tross for at flere typer data var tilgjengelig, er analysene i oppgaven i all hovedsak basert på intervjuene fra de 12 trygdekontorene. Empiri fra vignettundersøkelsen blir trukket inn i analysen ved et tilfelle for å understreke ett poeng. Da det metodiske opplegget for vignettundersøkelsen er grundig beskrevet i Riksrevisjonens rapport (2000:13-15,32-42), har jeg valgt ikke å beskrive og reflektere over det metodiske grunnlaget for denne undersøkelsen noe mer enn det jeg vurderer som helt nødvendig.

4.1 Intervjuene

Riksrevisjonen hadde klare målsetninger for bruken av intervjuene, og intervjuguiden kan beskrives som strukturert. Intervjuguiden bestod av 39 spørsmål og dekket temaer som organisering, kompetanse, saksbehandlingsrutiner, samt en del spørsmål knyttet til informantenes oppfatninger og vurderinger av hjelpestønsområdet. Flere av spørsmålene siktet mot å belyse den generelle situasjonen ved trygdekontorene, men majoriteten av spørsmålene var rettet mot deres håndtering av hjelpestønsordningen. Da intervjuene også hadde funksjon som *oppfølgingsintervjuer* til vignettundersøkelsen, hadde intervjuguiden en rekke spørsmål knyttet til selve undersøkelsen. Disse spørsmålene var utformet med tanke på

å kunne vurdere kvaliteten i selve vignettundersøkelsen og er i liten grad benyttet i mine analyser.

Utvalget av trygdekontorer for intervjuundersøkelsen var strategisk valgt. Alle hadde deltatt i og vurdert saker i vignettundersøkelsen, men utvalget var også ment å dekke noen konkrete forhold. De representerte trygdekontorene var plukket fra seks fylker som hver ble representert med eget fylkestrygdekontor og to trygdekontorer. Trygdekontorene var dessuten utvalgt med tanke på å få representert kommuner med ulikt innbyggertall. Riksrevisjonens kriterier gav fire kontorer fra kommuner med færre enn 1000 barn, fire med 1001-5000 barn, og fire med over 5000 barn (Riksrevisjonen 2000:13).

Intervjuene ble gjennomført på trygdekontorene, noen ganger med flere representanter både fra Riksrevisjonen og trygdekontoret til stede. Før gjennomføring ble det gjort en forstudie hvor representanter fra ulike nivåer i etaten ble intervjuet. I tillegg var det som tidligere nevnt (j.f. beskrivelsen av Riksrevisjonens undersøkelse), gjennomført analyser av dokumenter og statistikk, og av resultatene fra vignettundersøkelsen. Etter gjennomføring ble intervjuene transkribert, systematisert og renskrevet. Deretter fikk informantene mulighet til å lese gjennom de renskrevne intervjuene og komme med eventuelle kommentarer. Før vi vurderer og diskuterer styrker og svakheter med datamaterialet og innhentingene, skal vi se på min bruk av dem og selve analyseprosessen.

4.2 Analyseprosessen

4.2.1 Innledende prosess

Da jeg satte meg ned med intervjuene hadde jeg ikke gjort meg noen spesifikke tanker om hvordan jeg skulle analysere datamaterialet. Måten jeg til slutt endte opp med å arbeide på har mange likhetstrekk med ”Grounded theory” -metoden, slik vi finner den beskrevet hos Strauss og Corbin (1998).

Det første møtet med intervjuene var overveldende, og det tok tid å finne ut av hvordan jeg skulle håndtere dem. Rene lesninger av intervjuene gikk gradvis over til søk etter mønstre. I ”Grounded theory” -termer omtales dette som *åpen koding* (Strauss & Corbin 1998:101-104). I denne prosessen begynte grove kategorier og mønstre gradvis å vokse frem, og jeg kunne stadig formulere mer konkrete og meningsfylte tanker om datamaterialet.

Etter hvert gikk arbeidet over i å utforske ulike empirisk funderte sammenhenger og mønstre. Dette viste seg å være en vanskelig oppgave, noe jeg antar skyldes kompleksiteten i datamaterialet og de mange temaene som dekkes i intervjuene. Ved et punkt i prosessen forstod jeg at jeg måtte gå mer systematisk til verks, og jeg satte i gang med å lage store matriser med overordnede temaer som ”kompetansestrategier”, ”kontorkontekster” og ”normer og idealer”. I disse matrisene lagde jeg underkategorier som kunne fylles med informasjon fra de ulike intervjuene. Denne fremgangsmåten var mer eller mindre tilfeldig og mest en konsekvens av at jeg hadde en utfordring jeg måtte løse. Fremgangsmåten er nært beslektet med det som med Strauss & Corbins (1998:123-126) begrepsapparat, omtales som *aksialkoding*. Produktene av dette arbeidet, som tar form som tabeller fylt med tekst systematisert etter ulike temaer, ble benyttet noe i selve skriveprosessen. Dette arbeidet var mest viktig for å skape system og orden i egne tanker, og gjorde at ny lesning av intervjuene gav nye tanker. Etter hvert begynte vokste det frem et behov/interesse for å benytte teorier i analysene.

4.2.2 Teori som utgangspunkt for analyse

I Innledningen ble oppgavens problemstilling og tema presisert og avgrenset ved hjelp av Hatlands (1995:23-25) metodeforslag. Riksrevisjonens undersøkelse har gitt godt grunnlag for å *forutsette* at forskjellsbehandlingen var reell. Formålet med denne oppgaven er som nevnt å bidra med ”(...) kunnskaper om årsaksforhold som kan være påvirkelige for faglig bearbeiding” i trygdesystemet (Hatland 1995). Oppgaven vil altså gi innblikk i *årsaksprosessene* som legger til rette for at det kan tas forskjellige beslutninger i trygdekontorene. Dette innebærer at intervjuene fra undersøkelsen analyseres på nytt, men da med andre hensikter og mål.

Analysene gjøres i to deler, i to tolkningsnivåer og med to formål. Den første analysedelen er *deskriptiv*, og beskriver forskjellene mellom trygdekontorene langs tre dimensjoner. Med unntak av sammenfatningen er denne analysen på et relativt lavt fortolkningsnivå (Thagaard 2003:134-136). Da det har vært viktig for meg å gjøre analyser på selvstendig grunnlag og for å kunne rekonstruere det hele fra bunn av, har jeg ikke tatt hensyn til at flere av beskrivelsene også er presentert i Riksrevisjonens rapport.

Den andre analysedelen (kapittel 6) er delt i to deler og fortolkningsnivået i dette analysekapittelet stiger etter hvert som flere teorier og mulige forklaringer kommer til. Den

første delen introduseres med en innføring i et strategibegrep gitt av Mintzberg (Mintzberg 1987), som lar en forstå noen av forskjellene mellom trygdekontorene som valg av ulike strategier. Dette begrepet følger med gjennom hele analysen, men har en særlig viktig rolle i kombinasjon med begrepet *begrenset* formålsrasjonalitet og forutsetningene for en instrumentell virkemåte. I den andre delen av analysen trekker jeg inn de to teoriene fra kulturperspektivet (sosialkonstruktivismen og institusjonell teori). Ved flere anledninger gjør jeg bemerkninger knyttet til de ulike forklaringenes forutsetninger for å forklare. Dette gjelder særlig ved innføringen av de kulturteoretiske teoriene, og her gis det en metodologisk gjennomgang basert på funnene i de foregående analysene.

Bruk av teori i analysene gjør også at vi i dette kapittelet skiller lag med "Grounded Theory" (Strauss & Corbin 1998) og fremgangsmåtene vi finner i denne metodiske tilnærmingen. Teorier er forenklinger av virkeligheten (Thagaard 2003:15,172,184-185). Teoriene benyttes både som verktøy og modeller for forklaringer i analysene. Selv om teorier og modeller ikke nødvendigvis gjengir virkeligheten, kan modeller hjelpe oss å beskrive virkeligheten. Konsekvensene av den sosialkonstruktivistiske forståelsen gjør eksempelvis at det ble stilt mange spørsmål ved det instrumentelle perspektivet. Det kunne vært rettet lignende kritikk mot sosialkonstruktivismen og den institusjonelle teorien for eksempel knyttet til grunnlagsproblemer. Jamfør Scotts beskrivelse av det organisasjonsteoretiske feltet som poler (perfekt rasjonelle og irrasjonelle), kan det understrekes at vi har med to relativt sterkt "polariserte" teorier fra de to hovedperspektivene. Dette medfører nødvendigvis at teoriene i liten grad er komplementære fra et rent vitenskapsteoretisk perspektiv. Denne diskusjonen til side, er det viktig å understreke at teoriene benyttes som verktøy og modeller for forklaringer. Til tross for at de ikke gir nøyaktige eller *sanne* beskrivelser av virkeligheten, har de styrker som modeller og verktøy i analyser og forklaringer.

Før vi vurderer hvilke muligheter og begrensninger som gis av datamaterialet blant annet i forhold til å gi gode beskrivelser av virkeligheten, må det presiseres at jeg har definert egne kategorier for kontorstørrelse. I mine analyser har størrelse, i motsetning til i Riksrevisjonens rapport, vært styrt av antallet ansatte og ikke innbyggertall. Med mine definisjoner har jeg seks små trygdekontorer, tre mellomstore og tre store trygdekontorer med henholdsvis 2-6, 10-12 og 20-33 ansatte. Innbyggertallet for trygdekontorene i de tre kategoriene er 1500-6000, 6000-12 000 og 25 000-40 000. Begrunnelsen for en slik kategorisering er knyttet til de analytiske mulighetene dette gir.

4.3 Vurderinger knyttet til data, metode og analyse

Trygdekontorene som blir studert i denne oppgaven representerer alle regionene i Norge, men datamaterialet gir ikke noe godt grunnlag for å studere eventuelle effekter av regionale kulturforskjeller eller regionale forhold. På den annen side gir datamaterialet oss god innsikt over situasjonen i hvert enkelt av de representerte trygdekontorene, hvordan de organiserer arbeidet og hvordan de arbeider med hjelpestønsordningen.

Parker (2000 jf. teorikapittelet) bemerket at når man skal skille mellom effekter og struktur og kultur, at man bør sammenligne organisasjoner som er sammenlignbare. Er organisasjonene for forskjellig, blir det vanskelig å skille effekter fra hverandre. Overfører vi dette til denne studien, kan vi trekke frem at trygdekontorene befant seg i samme nasjonale kultur, de ble styrt av den samme ledelsen, og de hadde de samme oppgavene. I tillegg kjenner vi størrelsen på trygdekontorene og om de ligger i byer eller mindre tettsteder. I motsetning til i studier som Parker (2000) refererer til, har vi kontroll over mange av de faktorene som kunne gjort det vanskelig å skille mellom eventuell kultur og struktur. Enhetene som studeres er i utgangspunktet *like*, og gir alt i alt et spennende utgangspunkt for slike analyser.

4.3.1 Troverdighet

Begrepet *troverdighet* (Thagaard 2003:169-171) er knyttet til om datainnhenting er gjennomført på en måte som gir et godt og troverdig kvalitativt datamateriale. For å få innsikt i datamaterialets troverdighet kan vi eksempelvis spørre oss om informantene svarer oppriktig på spørsmålene, eller om de fremstiller seg selv og trygdekontoret på spesielle måter. Da jeg ikke var til stede under intervjuene, mangler mye av den innsikten og de vurderingene forskeren vanligvis sitter igjen med etter et intervju. Intervjuene var dessuten allerede transkribert, systematisert og renskrevet da jeg mottok dem. Dette medfører at ytterligere informasjon som kunne vært med i vurderingen av troverdigheten ikke foreligger. Mangel på den kunnskapen som følger av å gjennomføre og håndtere intervjuer på egenhånd, betyr derimot ikke at det er umulig å vurdere datamaterialets troverdighet og kvalitet.

Det kan tenkes at Riksrevisjonen, med sitt mandat, har en helt spesiell rolle ovenfor trygdeetaten og de ansatte i trygdekontorene. Riksrevisjonen er et *kontrollorgan* som skal etterse at offentlige virksomheter følger lover og regler, og at politiske vedtak settes ut i liv på

en god måte. Dette kan ha preget informantenes fremstillinger av seg selv og forholdene på trygdekontorene, for eksempel og unngå å fortelle om tvilsomme forhold og praksiser.

Et annet forhold som må trekkes inn i denne sammenheng, er at informantene ble konfrontert med resultatene fra vignettundersøkelsen som de selv hadde deltatt i. Enkelte av informantene hadde dessuten presentert vedtak som fremsto som avvik i det endelige resultatet fra vignettundersøkelsen. Under intervjuet var informantene klar over hvordan deres vedtak stod i forhold til de andre. Tilstedeværelsen av vignettundersøkelsen som tema i intervjuene kan for noen dessuten ha vært en stadig påminnelse på at man blir kontrollert, og vi må ta høyde for at forholdene rundt vignettundersøkelsen kunne gjøre informantene usikre og varsomme.

Et siste forhold som må trekkes inn er at det ved noen tilfeller var flere tilstede under intervjuene. Dette kan ha medført at informantene var tilbakeholdne med informasjonen i sine fremstillinger. Å fortelle om kritikkverdige forhold med en arbeidskollega til stede kan være vanskelig. Når det er flere til stede, kan det også være vanskelig å etablere en dialog og et rom for å avsløre forhold som kan være kritikkverdige. Et beslektet forhold, som også kan være relevant, er at de ansatte i hvert av trygdekontorene i lengre tid har vært klar over at Riksrevisjonen kommer for å gjøre et intervju. Selv om dette kan virke noe søkt, kan vi heller ikke utelukke at de informantene har blitt instruert av andre ansatte. I likhet med de andre forholdene vi har trukket frem kan dette være knyttet til måter å fremstille trygdekontoret på.

Alle disse forholdene ved intervjusituasjonen kan, om virksomme, bidra til å forringe kvaliteten eller troverdigheten i datamaterialet. Dersom fremstillingene er konstruerte eller dempede, kan dette ha alvorlige følger for videre analyser, fordi dette i praksis vil bety at man analyserer en konstruert fremstilling. Lesninger av intervjuene gir derimot håp. Majoriteten av informantene fremstår som glade og engasjerte fordi det settes søkelys på deres situasjon, hjelpestønadsområdet og de forholdene de arbeider under. Det ser heller ikke ut til at informantene har problemer med å fortelle at de har en praksis som er kritikkverdig. De gangene informantene konfronteres med at de har kommet med avvikende satser i vignettundersøkelsen, møter de dette med dialog. De redegjør for sine valg og resonnementer i valg av sats, og de forteller ting som at de var "litt strenge", at de syntes saken var vanskelig, eller at de manglet erfaring med diagnosen/helsetilstanden som saken dreide seg om.

En annen faktor som kan trekkes inn er at Riksrevisjonen hadde vært i kontakt med trygdekontoret ved flere anledninger (blant annet i forbindelse med gjennomføringene av

vignettundersøkelsen), og at de også intervjuet det tilhørende fylkestrygdekontoret. Fylkestrygdekontorene hadde mye av ansvaret for oppfølgingen av trygdekontorene, blant annet på kompetanseområdet. Informantenes kunnskap om dette forholdet kunne bidra til at de unngår å komme med uriktige opplysninger. Informantene er i intervjusituasjonen klar over at Riksrevisjonen allerede sitter på en del kunnskap om deres trygdekontor.

Konstruerte eller dempede fremstillinger betyr nødvendigvis ikke at analysene i denne oppgaven mister sin verdi. Som vi snart skal se, er det nok forskjeller å ta tak i. Eventuell tilbakeholdenhet eller nedtoning av ulike praksiser ville mest sannsynlig gitt mindre variasjoner, og det er ikke sikkert at analysene hadde blitt så annerledes om variasjonene mellom trygdekontorene i realiteten var større. Uansett må vi vurdere troverdigheten som relativt god. Det er riktignok mange risikomomenter inne i bildet, men forhold som at informantene satte pris på søkelyset og at informantene trolig antok at riksrevisjonen allerede hadde god kunnskap om forholdene på trygdekontorene, gir alene gode grunner til å anse troverdigheten som god. Til slutt kan det også nevnes at informantenes mulighet til å lese og eventuelt kommentere utskrifter av intervjuene, styrker oppfatningen av troverdigheten som god.

4.3.2 Bekreftbarhet

Kvalitativ forskning er *fortolkende* (Thagaard 2003:169-171), og bekreftbarhet springer ut av vurderinger og refleksjoner knyttet til rollen som fortolker. Foruten om at fortolkning også kan ses som knyttet til mine evner⁸, som kanskje i størst grad er opp til leseren å vurdere, kan vi si at fortolkerrollen er avhengig av to forhold. Det første forholdet kan diskuteres med utgangspunkt i teoriene fra kulturperspektivet, det andre kan knyttes til kvaliteten av arbeidet i analyseprosessen.

Tar man konsekvensene av det som ble beskrevet under overskriften *virkeligheten som sosialt konstruert*, må det tas utgangspunkt i at tolkninger er avhengig av tolkerens egne erfaringer. Vi tolker ting forskjellig, og hadde vi byttet ut tolkeren ville man kunne fått andre analyser. Videre er det nødvendigvis slik at jeg som tolker også deler *intersubjektive avleringer* med sosiologer, organisasjonssosiologer og andre som bidrar med litteratur og kunnskap på feltet. Dette har gitt spesifikk kunnskap som bidrar til å forme min tilnærming til datamaterialet,

⁸Følger vi Berger og Luckmann begrenses dette av egne erfaringer eller kunnskap – egen konstruksjon av virkeligheten og tolkning er i et gjensidig avhengighetsforhold. (jamfør kap.2.2)

men ikke minst bidrar dette til å påvirke mine tolkninger av datamaterialet. Kunnskapen om organisasjoner (og sosiologi forøvrig) kan bidra til å bestemme hvilke mønstre jeg ser, og hvilke trekk som vektlegges – På denne måten kan for så vidt kunnskapen også være begrensende, fordi dette kan lede tolkningene i spesifikke retninger. Intersubjektive avleringer gjennom utdanning innebærer som nevnt at man *konstruerer* og *tolker* virkeligheten på spesifikke måter.

En vanlig betegnelse for denne problematikken er begrepet *forforståelse* (Thagaard 2003:142-143). Den som tolker har med seg kunnskap (forforståelse) inn i prosjektet. Dette gjelder ikke bare mine tidligere erfaringer. Jeg jobbet i lang tid med dette prosjektet før jeg fikk tilgang til datamaterialet. Under denne tiden leste jeg naturlig nok mye litteratur om forvaltningen, og slik kunnskap spiller nødvendigvis en viktig rolle i videre tolkninger. Lipskys beskrivelser av bakkebyråkrater er et godt eksempel på kunnskap som setter spor, nettopp fordi hans mange av hans beskrivelser er lett gjenkjennelige når man studerer offentlig sektor.

Hvordan skal denne problematikken møtes? Dersom Berger & Luckmann (2000) har rett i sine teorier, er tolkninger noe vi må leve med. Vi vil alltid være forskjellig og vil alltid se/tolke verden forskjellig. Løsningen er å legge til rette for etterprøvbarhet, gi gode beskrivelser og å være åpen om egne vurderinger og resonnementer. På denne måten gis andre lesere større mulighet til å vurdere forskerens funn, analyser og argumentasjon. Den tidligere redegjørelsen for analyseprosessen og bruk av teorier og modeller, er knyttet nettopp til dette med å være åpen om tolkningsprosessen. I denne prosessen må min forforståelse forstås som avgjørende, kanskje spesielt i forhold til å danne grunnlag for videre analyse og valg av teorier og modeller. Som det ble presisert må kategorier, teorier og modeller forstås som forenklinger av virkeligheten (Thagaard 2003:172). Disse må ses i relasjon med tolkeren, fordi det er tolkeren som har kontroll over kategoriseringer for eksempel knyttet til kjennetegn og egenskaper. Det er viktig å understreke at nyansene i datamaterialet er mange, og at ingen kategorier er absolutte. De er i større grad praktiske *forenklinger* av virkeligheten, som lar oss trekke analysene til nye nivåer (Thagaard 2003:174). En konsekvens av å forenkle er at bekræftbarheten reduseres. Dette skyldes at distansen til den empiriske (komplekse) virkeligheten og at abstraksjonsnivået øker.

Det er vanskelig å vurdere kvaliteten i egne tolkninger, og det er begrenset i hvor stor grad man klarer å legge opp til at andre kan etterprøve tolkningene. En mulighet for å vurdere bekræftbarhet er å sammenligne den med annen forskning (Thagaard 2003:21). En annen

mulighet er å la andre få vurdere analysene. Da jeg rekonstruerte beskrivelsene av trygdekontorene som forskjellige, kunne jeg i ettetid vurdere mine tolkninger med å sammenligne dem med beskrivelsene i Riksrevisjonens rapport. Jeg gikk mer grundig til verks og kom med en mer detaljert beskrivelse, men beskrivelsene passer godt overens og mange av de samme forholdene er blitt trukket frem.

4.3.3 Overførbarhet

Thagaard skriver at ”overførbarheten er knyttet til at den forståelsen som utvikles innenfor rammen av et enkelt prosjekt, også kan være relevant for andre situasjoner.” (2003:170). Da det er vanskelig å diskutere analysenes overførbarhet uten å foregripe begivenhetene, blir denne tråden mot slutten av denne oppgaven.

På generelt grunnlag kan man si at eksisterende teorier som viser seg som fruktbare i denne oppgaven, nødvendigvis indikerer en viss overførbarhet, fordi overføringen naturlig nok gjelder begge veier. Et viktig moment som bør trekkes frem, er at dette er en (instrumentell) casestudie (Silverman 2005 etter; Stake 2000), at datamaterialet er 10 år gammelt og at trygdekontorordningen har opphørt. Casestudier kan ha begrensninger for overførbarheten, nettopp fordi spesifiseringene er mange. Dersom dette fungerer styrende for overførbarheten, ville det vært mest naturlig å diskutere hvorvidt funnene også gav mening for å forstå organisering og praksis også i andre trygdekontorer. I forhold til at funnene er knyttet til en spesifikk ordning kunne det vært relevant å diskutere hvorvidt funnene også kunne ses i sammenheng med lignende trygdeordninger. Ved å heve abstraksjonsnivået kunne man vurdert om funnene gav mening i beskrivelser av andre deler av forvaltningen, og kanskje til og med i organisasjoner generelt.

Til slutt kan det nevnes at overførbarhet må ses i relasjon med troverdighet og bekreftbarhet. For eksempel vil forhold som i intervjusituasjonen forringer kvaliteten på intervjuene eller troverdigheten i datamaterialet, føre til at funnene heller ikke har noen overføringsverdi. Dersom kvaliteten i tolkningene ikke er god nok, vil dette ha alvorlig konsekvenser for overførbarheten.

4.4 Etiske betraktninger

Intervjuene som benyttes i denne oppgaven er ti år gamle, og hentet fra en organisasjon som ikke lenger eksisterer. Denne egenskapen ved datamaterialet bidrar til å ivareta informantenes anonymitet, og trygdekontorene, dersom de skulle blitt identifisert, eksisterer ikke lenger. Til tross for at disse forholdene åpenbart er positive fra et etisk synspunkt, krever gjenbruk av kvalitativt datamateriale spesiell varsomhet. Flere av informantene arbeider kanskje sammen med deres tidligere trygdekontorkolleger i NAV. Informantene kan også ha skiftet meninger om ting som har blitt sagt i intervjuene.

Disse problemstillingene ble diskutert med Riksrevisjonen, og de gjorde egne vurderinger av etiske hensyn knyttet til utlevering og gjenbruk av datamaterialet. Løsningen ble at jeg forpliktet meg til å følge riksrevisjonens egne retningslinjer for bruk og oppbevaring av datamateriale, samtidig som NSD ble fikk innblikk i, og godkjente løsningen. Bruken av datamaterialet er også underlagt og gjort i tråd med, normene som er gitt av NSD.

Intervjuene var anonymisert av Riksrevisjonen før jeg ble gitt tilgang, men av praktiske årsaker ble intervjuene merket med kommunenavn slik at jeg blant annet hadde mulighet til å hente inn ekstra opplysninger om hver kommune. Det benyttes derimot ingen kommunenavn i selve oppgaven, og studiens karakter har ikke krevd detaljerte beskrivelser som gjør eventuell identifisering av enkeltkontorer mulig. Slik identifisering kan, om mulig, kun gjøres av informantene selv. Intervjuene var når de ble gitt til meg, allerede renskrevet og systematisert av riksrevisjonens prosjektgruppe. Denne prosessen har på samme tid bidratt noe til å anonymisere informantene ytterligere, fordi dette bidrar til å redusere personpreget. Til sist kan det trekkes frem at intervjuguiden var rettet mot trygdekontorets organisering og praksis, og at individuelle bidrag var viet lite fokus. Delvis som en konsekvens av dette, kan ikke spørsmålene anses som spesielt sensitive, i betydningen av at de i liten grad utfordrer informantenes integritet.

Det å få tilgang og innblikk i Riksrevisjonens eget datamateriale er så vidt jeg er kjent med en sjelden mulighet. Riksrevisjonen har en viktig mulighet og mandat for å studere offentlige virksomheter. Deres mandater forvaltes med varsomhet. På denne måten bevares tilliten og nye revisjoner og samarbeid gjøres mulig. Grunnen til at jeg fikk denne muligheten var at NAV takket nei til det opplegget mitt samarbeid med Riksrevisjonen opprinnelig var tuftet på. Da NAV takket nei, hadde det gått med mye tid og resurser, og jeg er takknemmelig for at

Riksrevisjonen møtte meg med gode løsninger. Den endelige ordningen gav meg en unik mulighet og utgangspunkt, siden jeg fikk tilgang til et datamateriale mye større enn det jeg kunne etablert innenfor masteroppgavens rammer.

5 Forskjeller mellom trygdekontorene

Hensikten med dette kapittelet er å gi en grundig innføring i på hvilke måter trygdekontorene er forskjellig, med hensyn til hjelpestønadsområdet. Forskjellene beskrives langs tre dimensjoner som vil følge oss videre i denne oppgaven. For å gi innsikt i hva arbeidet på hjelpestønadsområdet går ut på, starter vi denne innføringen med se på trygdekontorenes praksis. Deretter tar vi en nærmere kikk på organisering, med spesielt vekt på organisering av oppgaver, og kompetanseutvikling. Den siste dimensjonen gjelder ulike mål og prioriteringer ved trygdekontorene.

I metodekapittelet ble det påpekt at beskrivelser må regnes som *analyse*. Beskrivelser som denne er et produkt av tolkning, og den er konstruert for spesifikke formål. Inndelingen av forskjeller i 3 dimensjoner er et eksempel på dette, nettopp fordi dette er en *forenkling* av virkeligheten og slike grep innebærer seleksjon og tolkning. Saksbehandlingen på hjelpestønadsområdet er som vi har sett, preget av mange avveininger og vurderinger, og sakene krever forskjellige handlinger. Dette avspeiles også i informantenes beskrivelser av egen praksis og gjør at mange av beskrivelsene er knyttet til hypotetiske situasjoner og saker. Dette gjør det vanskelig å forsikre seg om informantene faktisk gjør det de sier, eller om dette bare er uttrykk for hva de mener *bør* gjøres. I tillegg har vi, med unntak av beskrivelsene som er hentet fra vignettundersøkelsen, lite innsikt og kontroll over den faktiske praksisen på trygdekontorene. Jeg antar at det er en sammenheng mellom hva informantene sier at de bør og gjør generelt og i disse tenkte situasjonene, og deres praksis. Det er derimot lite som tyder på at informantene forsøker å fremstille seg og sin praksis på spesielle måter. De har for eksempel ikke noe problem med å fortelle at de sjeldent henter inn mer dokumentasjon fra lege og foresatte, eller motsatt, at de henter inn mye mer. Beskrivelsene av egen praksis følges også opp av gjennomtenkte begrunnelser og argumenter.

5.1 Praksis

5.1.1 Informasjonsarbeid

Flere av informanter gir inntrykk av at hjelpestønadsområdet handler om mer enn saksbehandling. De forteller at arbeidet også består i å informere og spre kunnskap om ordningen til de andre på trygdekontoret, til det lokale sykehuset og kommunens leger.

Informantene skiller mellom to hensikter ved dette arbeidet. Den ene er å nå ut til de som har krav på støtten gjennom å informere de som møter målgruppen, noe noen av informantene anser som sitt ansvar. Den andre hensikten er å gjøre samarbeidspartnere og dokumentasjonsleverandører bedre rustet til å forstå, og bli bedre i, sin rolle i saksbehandlingsarbeidet. Selve informasjonsarbeidet foregår gjennom møter og telefonisk kontakt, som regel under selve (sam-) arbeidet om konkrete hjelpestønadssaker. Til tross for at flere informanter forstår informasjonsarbeidet som en av sine plikter, og at de har identifisert andre nyttige sider av dette arbeidet, er dette et lite omtalt tema i majoriteten av intervjuene.

I det øyeblikket søker tar kontakt med trygdekantoret, finner vi et annet og mer utbredt informasjonsarbeid, men dette varierer mellom kantorene. Blant annet forteller noen av informantene at trygdekantoret har utviklet eget materiell som gis ut til søkeren (foreldre eller omsorgspersoner). Disse informantene forteller at foreldrene ofte mangler kunnskap om forutsetningene for stønaden, og at mange er dårlige til å komme med de opplysningene trygdekantoret trenger. Det egenproduserte hjelpematerialet, som informantene blant annet kaller ”momentskjema” og ”hjelpemateriell” skal bøte på problemet, ved at foresatte får nødvendig informasjon om hvilke krav som stilles til ordningen, og hjelp til å forstå hva slags informasjon saksbehandler trenger. Andre trygdekantorer har tatt i bruk andre løsninger i møtet med denne problematikken. En informant forteller at søkerens foresatte, nesten uten unntak, kalles inn til et personlig intervju tidlig i prosessen. I dette møte gis det informasjon, samtidig som saksbehandleren kan hente inn opplysninger.

I kontrast til de kantorene som aktivt gjør noe med informasjonsformidlingen, finnes det trygdekantorer som ikke har møtt denne problematikken med noen form for tiltak, og det finnes informanter som i utgangspunktet ikke opplever dette som problematisk. Ved disse trygdekantorene benyttes det kun etatens egne søknads- og informasjonsskjemaer. I et av trygdekantorene som ikke har møtt informasjonsproblematikken med noe form for tiltak, gir informanten uttrykk for at dette er noe de kunne hatt behov for, og at de burde ha utviklet rutiner som tok sikte på å bedre informasjonen til søkerens foreldre (eller omsorgspersoner).

I tillegg til de måtene å forholde seg til informasjonsproblematikken som vi til nå har gått igjennom, er det noen trygdekantorer som trekker dette informasjonsarbeidet enda lenger. En informant fortalte for eksempel at ”Det er viktig for oss å huke tak i de foreldrene som ikke er så ressurssterke”. En annen uttrykte at; ”Vi føler en ekstra omsorg for de ressursvake (...) og

i disse tilfellene er vi veldig nøye på at trygdekontoret ivaretar interessene deres”. Ved disse kontorene gir informantene inntrykk av at informasjon til søkeren er svært viktig, og at dette krever ekstra hensyn i kontakt med ressursvake foresatte.

Dersom vi skal konkludere med noe i forhold til informasjonspraksis ved trygdekontorene: Enkelte informanter erfarer ingen problemer knyttet til informering av de foresatte, men majoriteten praktiserer en form for tiltak, enten det er i form av hjelpemateriell, eller intervjuer. I flere av trygdekontorene kan det se ut til at informasjonsarbeidet er en brikke i et større dokumenteringsarbeid, ved å bidra til å gjøre den bedre. Dokumentasjonens kvalitet er et gjennomgående tema i alle intervjuene, og den er knyttet til alle typer av dokumentasjon som opptrer i hjelpestønadsarbeidet.

5.1.2 Dokumentasjon

Det ser ut til at kvaliteten ved dokumentasjonen gjør at informasjonsinnhenting er det som krever mest tid i saksbehandlingsarbeidet, og at dette arbeidet ofte preger arbeidet på området. Trygdekontorenes praksis i forhold til dokumentasjon er også preget av forskjeller. Det er riktignok noen likheter her; Alle informantene er enige om at det må hentes inn erklæring fra både lege og foresatte, men her stanser også likhetene. Saksbehandlerne har, som nevnt i beskrivelsen av hjelpestønadsordningen, mulighet til å hente inn annen dokumentasjon, og her begynner variasjonene å ta form.

Flere av informantene er av den oppfatning at erklæring fra lege og foresatte er tilstrekkelig dokumentasjon. Dette er vanlig praksis og oppfatning ved flere av de trygdekontorene som er representert. Noen av disse forteller at det i noen tilfeller er nyttig å hente inn spesialisterklæring eller dokumentasjon fra behandlingsinstitusjoner. Samtidig forteller flere informantene at de henter inn dokumentasjon fra barnehage eller skole, sosialkontor, eller det lokale sykehusets sosionomteam. Valg mellom ulike typer dokumentasjon begrunnes med at opplysningene er verdifulle og nyttige i saksbehandlingsarbeidet og i det endelige vedtaket. I denne sammenheng er det bemerkelsesverdig at flere av informantene ”ikke ser nytten” av dokumentasjon, som andre informanter i samme etat verdsetter. Dette gjelder for eksempel bruk av sosialrapporter, som noen hevder gir helt ”irrelevante” opplysninger. Motsatt, er det informanter som syntes disse er svært nyttige, blant annet for å få innsikt i hjemmesituasjonen. Det er med andre ord ikke noen utbredt konsensus eller likeartet praksis i forhold til hva slags dokumentasjon som skal og bør hentes inn, og hvor nyttig den er.

Et annet innspill i denne sammenheng kan hentes fra spørsmålene som var knyttet til sakene informantene hadde behandlet i vignettundersøkelsen. Dokumentasjonen i de forskjellige sakene ble vurdert svært forskjellig av informantene, spesielt i forhold til hvor godt sakene var utredet. Den samme saken, og medfølgende dokumentasjon, kunne vurderes som godt belyst av en informant, og som ”syltynn” og dårlig av en annen. I vurdering av enkelte vignettsaker fortalte informantene at de ville ha hentet inn mer dokumentasjon, men informantene foreslo forskjellige typer dokumentasjon. Dette kan også ses i sammenheng med siste sekvens i saksbehandlingsarbeidet, hvor saksbehandlers endelige vedtak fattes. I denne fasen der det endelige vedtaket fattes, trekker informantene frem ulike typer dokumentasjon når de beskriver hva som skal og bør vektlegges, og hvilke dokumentasjonstyper som skal veie tyngst. Hovedsakelig står det om hvorvidt det er foreldrenes, eller legens erklæring som skal få mest betydning for vedtaket. På samme tid er det flere som trekker frem andre typer dokumentasjon, både i forhold til hva som skal vektlegges, og hvilke typer dokumentasjon som har mest betydning for utfallet. En annen måte å beskrive dette forholdet på, kan være å si at informantene og trygdekontorene driver en slags rangering av dokumentasjonen, på grunnlag av informasjons- og beslutningsverdi. Også på dette området viser analysen av datamaterialet at praksisen er svært ulik på ulike trygdekontorene. Nok en gang kan vi trekke frem at denne praksisen også ikke er noe som gjelder for alle. Flere hevder at ulike typer dokumentasjon har forskjellige informasjons- og beslutningsverdi i hver enkelt sak.

Et annet punkt som fortjener oppmerksomhet er relatert til hvordan dokumentasjonen skaffes til veie, og hvordan den håndteres. ”Dårlige” og mangelfulle legeerklæringer er noe de aller fleste informantene har erfaringer med. En informant fremstiller det slik: ”De medisinske opplysningene veier alltid tyngst, og slik sett er det et paradoks at de viktigste premissleverandørene, legene, utarbeider den dårligste dokumentasjonen”. Utsagnet illustrerer på samme tid at informantene har klare oppfatninger om hvilke typer dokumentasjon som er viktig, som vi behandlet i forrige avsnitt. Det er synes å være store variasjoner i hva saksbehandlerne gjør med legeerklæringene de oppfatter som mangelfulle eller dårlige. Noen velger å be om ny erklæring, men dette er i følge informantene, tidkrevende, og det løser heller ikke alltid problemet. En informant beskriver problemet slik;

”Legeerklæringene er stort sett dårlige. De er korte og mangelfulle, og legens arbeid med dem står ikke i forhold til den godtgjørelsen de får. Ofte inneholder de bare noen linjer. De burde absolutt vært returnert oftere.”

En annen strategi som flere trygdekontorer praktiserer, er å ringe legen og be om utfyllende opplysninger. Informantene som praktiserer dette, forteller at denne metoden er nyttig, fordi de får god, rask og nyttig dokumentasjon. Enkelte trekker også frem at dette bidrar til å spre kunnskap og informasjon om hjelpestønsordningen, og om de opplysningene som trygdekontorene trenger fra legene. Samme problematikken/utfordringene kjenner vi igjen fra informasjonsarbeidet. Gjentatt telefonisk kontakt medfører, i følge informantene, at legene ved seinere anledninger leverer bedre erklæringer, og at de i større grad evner å gi nyttige opplysninger. Til tross for disse åpenbare fordelene, som disse informanter har oppdaget, er ikke disse formene for kommunikasjonen noe vi finner i alle trygdekontorene. Det er til og med informanter som forteller at de sjeldent, eller aldri tar ny kontakt med legene, verken skriftlig eller over telefon. Ved disse kontorene benytter de i stedet ”rådgivende lege” til å forklare det medisinskfaglige innholdet. Informanter som praktiserer ny kontakt med ”behandlende” lege, stiller seg for øvrig kritisk til bruk av rådgivende lege, og forteller at det ikke alltid er noen klar sammenheng mellom diagnose og pleiebehov. Siden mange legeerklæringer kun inneholder diagnose, argumenteres det for at kontakt med behandlende lege er nødvendig, fordi det kun er denne legen som vet hvordan diagnosen påvirker søkeren. En informant setter andre ord på denne problematikken, og forteller at en samtale med rådgivende lege kan medføre at de sitter igjen med ”flere spørsmål enn svar.” Siden rådgivende lege ikke kjenner til hvordan diagnosen påvirker søkeren, blir den rådgivende legens uttalelser for generelle.

Ved kommunikasjonsformer som blant annet telefonsamtaler, kan vi trekke et skille mellom trygdekontorene. Noen av trygdekontorene benytter seg nesten utelukkende av skriftlige, mer formelle kanaler. Denne praksisen følger de også i kommunikasjonen med andre dokumentasjons- og informasjonsleverandører, men skillet er spesielt tydelig når det gjelder legeerklæringer. Omvendt, er det trygdekontorer som driver utstrakt bruk av telefonsamtaler og personlige møter med leger og andre samarbeidspartnere. Mange av disse informantene viser til den samme positive effekten, som andre har påpekt med legekontakten. Kontakt over telefon eller i personlig møte med skole, sosialkontor og lignende, sprer kunnskap og informasjon om hjelpestønsordningen, og det gjør behandling av fremtidige saker lettere. I beskrivelse av dette trekker de frem de samme fordelene som ble beskrevet i forhold til det å ta personlig kontakt med legene, at de mottar god og nyttig dokumentasjon.

For å oppsummere dokumentasjonspraksisen, kan vi si at den varierer både i forhold til hva slags dokumentasjon som hentes inn, at den bringes inn på forskjellige måter, og at den gis ulik betydning og vekt i saksbehandlingsarbeidet.

5.1.3 Rådføring

Hvorvidt saksbehandlerne har for vane å søke råd og refleksjon hos medarbeidere eller andre, er også noe som er vanskelig å beskrive med få ord. Dette skyldes at det også her er store forskjeller mellom trygdekontorene. På den ene enden av skalaen har vi trygdekontorer som avhengig av sak, kan involvere ansatte på eget kontor, sosialkontor, kommunelege og eller et nabokontor. I motsatte ende av skalaen har vi trygdekontorer som forteller at de sjeldent konfererer med andre. Mellom disse ytterpunktene finner vi mange varianter. På et typisk kontor konfererer saksbehandleren med andre ansatte personlig, eller gjennom ulike fora internt på eget kontor. En informant forteller at: ”Vi drøfter mye, og vi kan ha forskjellige syn på ting, men vi kommer fram til enighet.” Informanten forteller videre at hun nylig har blitt alene på området, og at hun savner muligheten til å diskutere sakene. Denne muligheten er, i følge informanten viktig, uansett hvilket trygdefaglig område man arbeider på.

En annen rådføringsmetode som flere forteller om, er å diskutere med ansatte i andre etater. To av informantene forteller om slik praksis. De sier at de har flinke sosionomer på sosialkontoret, som de ofte konfererer med. Ved et annet kontor har de kontakt med en person de betrakter som spesialist på området. Vedkommende arbeider ved et trygdekontor i et annet fylke, og kontaktes når saksbehandlerne er i tvil i arbeidet med hjelpestønadssaker.

Rådføringskontakten med nabokontor, andre etater, leger og andre helsemyndigheter, og enkeltpersoner er også kvalitativt forskjellig. I likhet med i dokumenteringsprosessen opererer trygdekontorene med ulik grad av mer personlig kontakt i rådføringen. Informantene som driver med rådføring, fremhever at dette er nyttig for selve saksbehandlingsarbeidet, men også i forhold til å spre kunnskap og informasjon, på samme måte som vi har sett tidligere i denne beskrivelsen av forskjellene mellom trygdekontorene. De som ikke forteller om slik rådføringspraksis oppfatter dette arbeidet som unyttig, og i noen tilfeller også som et onde. Noen mener at det ikke er nødvendig, andre at det tar for mye tid.

Kort oppsummert, kan vi si at trygdekontorene har ulik praksis og meninger om rådføring og at det er bemerkelsesverdig at informantene vurderer verdien av denne praksisen så forskjellig.

5.1.4 Siste sekvens

I siste sekvens av saksbehandlingsarbeidet hvor det endelige vedtaket gjøres, er all informasjon og dokumentasjon som saksbehandlerne har vurdert som nødvendig med eller uten rådføring, på plass. Denne avgjørelsesprosessen er også preget av forskjellige praksiser mellom de ulike trygdekontorene.

På samme måte som i det forberedende saksbehandlingsarbeidet er det forskjellig hvorvidt, med hvem og på hvilke måter det rådføres i vedtakssekvensen. Den mest utbredte praksisen ved de trygdekontorene som er representert, er at saksbehandler diskuterer vedtak i enkeltsaker med andre på kontoret. På samme tid forteller enkelte informanter at dette sjeldent gjøres. En vanlig praksis blant de som sjeldent konfererer er at de først tar kontakt med andre når de har saker de anser som vanskelige og uklare. Med andre ord, skjer vedtaksprosessen ved trygdekontorene både av saksbehandlere alene og etter å ha involvert andre. De som involverer andre i vedtaksdiskusjonene tar gjerne kontakt med personer på sitt fylkestygdekontor, eller med nabokontorer. Ett par av informantene forteller også at det benyttes rådgivning og diskusjon med personer utenfor trygdeetaten. Blant annet forteller et par informanter at rådgivende lege involveres ved å få mulighet til å kommentere vedtak og utmåling.

På de fleste kontorene har man formalisert vedtakssekvensen ved at det alltid er to personer som signerer vedtaket. Ved flere av trygdekontorene er denne signaturen også knyttet til en kvalitetskontroll. Noen kontorer kvalitetssjekker alle vedtak før vedtaket signeres, enkelte gjør kvalitetssjekken kun dersom sakene har vært krevende og uklare. Igjen finnes det også noen kontorer som ikke praktiserer noen form for kvalitetskontroll, eller signaturer.

Som antydnet i forhold til dokumentasjon og belysning av sakene forgår det en form for rangering av dokumentasjonens relevans og beslutningsverdi ved noen av trygdekontorene. Slike rangeringer blir særlig synlig når informantene forteller om selve vedtaksprosessen. Flere er av den oppfatningen at de ulike typene dokumentasjon har forskjellig betydning i ulike saker. De ulike typene dokumentasjons- og informasjonskildene kan av trygdekontorene

også benyttes for ulike formål. Ved et kontor, der de forteller at de noen ganger er usikre på validiteten i de foresattes fremstillinger, benytter de legeerklæringer og gjerne en samtale med legen for å verifisere foresattes fremstilling. Andre forteller at de kontrollerer om det som kommer frem i dokumentasjonen taler i samme retning. Denne praksisen er en form for verifisering hvor saksbehandlerne benytter den ene biten informasjon til å bekrefte den andre.

I denne siste sekvensen pågår det også to andre rangeringsprosesser, som er mindre uttalt og som i større grad kommer frem *mellom linjene* i intervjuene. Disse rangeringene er knyttet til diagnoser og helsetilstander. Den ene består i å rangere sykdomsbildene etter vanskelighetsgrad, noe som særlig gjelder varianter av ADHD og psykiske sykdommer. Det andre rangeringspraksisen dreier seg om hvorvidt de ulike diagnosene tilfredsstiller kravene til hjelpestønsordningen eller ikke. Dette gjelder i hovedsak de samme diagnosegruppene som ofte oppfattes som ”vanskelige”, men vi finner det også i forhold til andre diagnoser. En informant forteller eksempelvis at det må være ”noe fysisk feil med barnet”, og at uttrykker videre at slike vurderinger kan være vanskelige. I dette eksempelet ser vi både et eksempel på et tilfelle hvor helsetilstand rangeres etter vanskelighetsgrad, på samme tid kan dette tolkes som en rangering i forhold til hvorvidt det foreligger grunnlag for hjelpestønad for enkelte diagnosegrupper eller ikke. En annen informant forteller oss noe av det samme ved at: ”De som ikke har automatisk rett kommer skjevt ut, og ADHD er et eksempel på en slik gruppe. For den medisinske ekspertise er det enklere å sette fysiske enn psykiske diagnoser, og det er lettere å få hjelpestønad dersom lidelsen er av fysisk karakter.”

I denne sekvensen av arbeidet hvor vedtak fattes, er det i hovedsak folketrygdloven som skal benyttes, men saksbehandlerne er også omgitt av annet materiell og hjelpemidler. Dette var også et tema i Riksrevisjonens rapport, og jeg støtter meg til deres konklusjon når jeg vurderer trygdekontorenes praksis på dette området som variert. Noen brukte ikke trygderettskjennelser overhodet, andre fremhevet at disse var svært nyttig i saksbehandlingsarbeidet. Det samme gjaldt også rundskriv og lovverk. Enkelte forteller også at de benytter dokumenter og hjelpemidler som ikke lenger skal være i bruk.

Variasjonene knyttet til den siste sekvensen i saksbehandlingsarbeidet er mange. Det finnes eksempelvis ingen enhetlig praksis i enhetlig praksis i forhold til rådgiving og kvalitetskontroll av vedtakene. Ved noen av trygdekontorene befatter de seg med ulike former av rangering av dokumentasjon og helsesituasjoner, og enkelte har etablert ulike valideringsstrategier for vurdering av dokumentasjon og informasjon.

5.2 Organisering

Trygdekontorene som er representert i undersøkelsen, både på lokal- og fylkesnivå, var organisert på forskjellig måter, og hjelpestønadene var plassert på ulike steder i organisasjonen. Blant disse kontorene ser vi omtrent like mange plasseringer av hjelpestøndsordningen, som antall kontorer. Hjelpestøndsordningen ligger blant annet under familieaksen, helseaksen, rehabilitering og helse, atføring og uføre, i egen ”samlegruppe” og under enkeltpersoner. Også ved de 6 fylkestrygdekontorene som er representert, finner vi ordningen på forskjellige steder i organisasjonskartet. Her var hjelpestønad plassert i helsegruppen, livsløpsgruppen, fagavdelingen, familieseksjonen og pensjonsseksjonen.

Dette delkapittelet tar for seg de formene for organisering av oppgaver, rutiner og kompetansearbeid som vi finner i trygdekontorene.

5.2.1 Organisering av oppgaver

Samtidig som det blant de representerte trygdekontorene, ikke fantes noen systematikk i forhold til hva slags kontorenhet som forvaltet hjelpestøndsordningen, var oppgavene og ansvaret på området operasjonalisert på forskjellige måter. Felles for alle de representerte trygdekontorene er at saksbehandlerne har ansvar på flere områder i tillegg til hjelpestøndsordningen. Hvor mange ordninger hver saksbehandler arbeider med, og hvor stor del av stillingen de ulike ordningene tilsvarer, varierer derimot mellom kontorene. I tillegg har flere saksbehandlere også administrative oppgaver ved siden av arbeidet på hjelpestøndsområdet. Det er også forskjellig hvor mange som arbeider med ordningen på trygdekontorene. Noen steder er det kun en person, og på andre er det to og tre som arbeider på hjelpestøndsområdet. I tråd med beskrivelsene knyttet dokumentering, rådføring og siste sekvens, forteller flere av informantene at saksbehandlerne også støttes av andre personer på trygdekontoret, eller fra nabo- og fylkestrygdekontorer. Disse personene er tilgjengelige for diskusjon av lovverket på ordningen generelt, men også i forhold til enkeltsaker. Et interessant moment her, er at flere av informantene fremstiller denne støtten som en slags *organisert mulighet* på trygdekontoret, på samme tid som flere informanter forteller at dette ikke er vanlig praksis ved sine kontorer. Ved de trygdekontorene som oppgir å ha denne støtten til saksbehandlerne, kommer dette som et naturlig anheng på spørsmålet om hvem som arbeider på området.

I forbindelse med fordeling av oppgaver, viser datamaterialet at trygdekontorene praktiserer svært ulik grad av spesialisering, uavhengig av hvor mange som arbeider på området. Flere av kontorene er tydelig på at en eller flere saksbehandlere på hjelpestønadsområdet har fått muligheten til å spesialisere seg. Disse saksbehandlerne behandler alle søknadene på området mer eller mindre alene. Ved noen av kontorene kan flere spesialiserte saksbehandlere ha etablert forum og miljø for diskusjon av ulike deler av saksbehandlingsarbeidet, slik det fremgår tidligere i beskrivelsene. Andre steder er spesialiserte saksbehandlere helt alene på området, eller de samarbeider lite med de andre ansatte som er spesialisert på området. Den tydelige motsatsen til de trygdekontorene som forteller om aktiv spesialisering, er trygdekontorene som bevisst driver såkalt ”breddeorientering” blant saksbehandlerne. Her skal saksbehandlerne kunne beherske et stort antall trygdeordninger, drive egen saksbehandling på disse områdene, og assistere andre.

5.2.2 Rutiner

Opptatthet av rutiner er enda et tema som får frem forskjeller blant trygdekontorene. Majoriteten av informantene er av den oppfatning at rutiner kan og bør prege vesentlige deler av saksbehandlingsprosessen. Blant annet blir praksisen med å gi informasjons- og hjelpemateriellet til søker på et tidlig stadium i prosessen noe som av informantene omtales som ”god rutine”. Disse rutinene gjør, som vi har sett tidligere, saksbehandlingsarbeidet lettere, fordi både (søkerens) foresatte og saksbehandler får den informasjonen og dokumentasjonen de trenger. En beslektet rutine finner vi ved et annet kontor. Der fortelles det at de har fått i gang en praksis der de alltid sjekker om de har fått inn relevant dokumentasjon på et tidlig tidspunkt i saksbehandlingsprosessen. Informanten ved dette trygdekontoret forteller at en mangelfull legeerklæring, som ikke blir oppdaget i tide, kan utsette vedtaket i flere måneder. Andre kontorer har utviklet egne sjekklister som i noen tilfeller følger sakspapirene helt til arkivet. Disse listene hjelper saksbehandler med å holde kontroll på om sakene har gjennomgått de nødvendige trinn, og om alle forhold er ”sjekket ut”.

Som i mange av de andre temaene som vi har trukket frem i denne beskrivende delen, er det flere informanter som er lite opptatt av dette tema, og noen forteller at de ikke har noen spesifikke rutiner på hjelpestønadsområdet. En informant forteller at sakene, siden de er så forskjellige, uansett må vurderes individuelt og at man har lite å vinne på slike rutiner. Ved de

trygdekontorene hvor det er utviklet ruiner beskriver imidlertid saksbehandlerne dette som svært positivt og nyttig. Flere informanter uttrykker mangel på rutiner som problematisk, noen ganger som et savn, men hevder at føringer og rutiner burde ha kommet fra ytre etat og ikke noe trygdekontorene alene var ansvarlige for.

5.2.3 Kompetanse og kompetanseutvikling

Intervjuene forteller at kompetansesituasjonen på hjelpestønadsområdet varierer mye mellom kontorene. På samme tid som noen informanter forteller at de har god hjelpestønadskompetanse, beskriver andre sin kompetanse som ”forsvarlig” og andre igjen gir inntrykk av at den er dårlig og mangelfull. En informant forteller at kontoret i perioder har vært helt uten kompetanse på området.

Informantene gir inntrykk av at kompetanse hovedsaklig er trygdekontorets ansvar. De fleste forteller at de sjeldent eller aldri får tilbud om å delta i kurs på hjelpestønadsområdet, i regi av etaten. De som har deltatt på slike opplæringsprogrammer, forteller at de er dårlige og at de ikke lærer noe nyttig. Det er bemerkelsesverdig at ingen av informantene har noe positivt å si om etatens kompetansehevingsarbeid. At etatens egne initiativ på kompetanseområdet er sjeldne, og at de av informantene anses som dårlige, betyr likevel ikke at trygdekontorene ikke driver med kompetansehevende tiltak. Informantenes beskrivelser gir generelt et inntrykk av at omfanget av kompetansehevende tiltak på trygdekontorene er stort. Samtlige fremhever viktigheten av å arbeide med konkrete saker og det å ha nok saker og informantene er av den oppfatning at arbeid med saker både bidrar til å bygge og til å vedlikeholde kompetanse på hjelpestønadsområdet. Vi finner også noe som minner om ”skulder til skulder opplæring” blant flere trygdekontorer, for eksempel ved diskusjon og samarbeid som *organisert mulighet*. Ved disse kontorene har de lagt til rette for flyt og utveksling av kompetanse.

Dersom vi ser bort fra den utbredte bruken av ”læring gjennom praksis” og den delvis utbredte ”skulder til skulder opplæring”, finnes det mange andre løsninger på kompetanseproblemet. Trygdekontoret hvor det i en periode manglet hjelpestønadskompetanse, tok på eget initiativ kontakt med en ”ressursperson” på området. Denne personen arbeidet på et trygdekontor i en annen region, men ble engasjert og lønnet av trygdekontoret for å heve kontorets kompetanse. Ressurspersonen bidro med å lære opp de ansatte, og han hjalp dem å utforme egne rutiner for hjelpestønadsarbeidet. Etter at

opplæringen og rutineoppbygningen var fullført fortalte informanten at deres saksbehandlere fortsatte å ta kontakt med ressurspersonen for å diskutere enkeltsaker.

Ved andre trygdekontorer finner vi ulike former for samarbeid med nabokontorer, og informantene forteller her at folk som er flinke på bestemte trygdeområder ett sted, ofte hjelper folk andre steder. Denne hjelpen har forskjellige former, men en vanlig ordning er å diskutere saker over telefon, andre arrangerer personlige møter. Enkelte forteller også at de har noe kontakt med fylkestrygdekontoret i forhold til å utvikle egen kompetanse. En av disse forteller at dette ikke nødvendigvis er noen god løsning, fordi fylkestrygdekontorene ikke har noen kunnskap på selve grunnstønadens i hjelpestønsordningen. Dette fører til at kontakt med fylkestrygdekontoret i kompetanseøymed ofte blir å etterlyse etatsstyrte kurs på hjelpestønsordningen. Informantene som har prøvd dette hevder at de ikke har fått respons på henvendelsene. Ved et tilfelle fortelles det også at ”regionen” har en omreisende saksbehandler. Denne personen besøker de ulike trygdekontorene og hjelper til å behandle hjelpestønsaker.

På samme tid som at flere av trygdekontorene har tatt konkrete grep for å bygge og vedlikeholde kompetanse, finner vi også kontorer som ikke har igangsatt tiltak på området. En slik fremstilling er kanskje litt upresis, fordi alle informantene har et bevisst forhold til å ivareta kontorets kompetanse, men i enkelte av kontorene er de av den oppfatning av at ”behandling av saker” alene besørger kompetanseutfordringene.

5.3 Rettesnorer for arbeidet

De fleste intervjuene gir inntrykk av at trygdekontoret har klare målsetninger for sitt arbeid. Slike målsetninger kan ses som *rettesnorer* for det arbeidet som gjøres. Informantene forteller også om ulike prioriteringer, og disse kan også fungere som rettesnorer. Da prioriteringer skjer i begrensede tidsrom og de ofte er knyttet til spesifikke mål, har jeg valgt å skille mellom de mer generelle rettesnorene og de som ser ut til å være knyttet til prioriteringer.

5.3.1 Tid og/eller kvalitet?

En god måte å beskrive trygdekontorenes målsetninger, er at de kan plasseres mellom to konfliktfylte poler; ”normtider” og ”kvalitet”. Alle informantene forteller om utfordringer og fokus knyttet til tids- og, eller kvalitet, men opptattheten av det ene eller det andre varierer

mye mellom trygdekontorene. En informant sier rett ut at ”Normtidene er styrende for saksbehandlingen på alle områder(...)”. En annen forteller at de har fokus på kvalitet ”(...) under forutsetning av at saksbehandlingstidene holdes.” I begge disse uttalelsene er det helt tydelig at ”normtider” er viktigste målsetning og *rettesnor* for deres arbeid på hjelpestønadsområdet. Ved kontorene, hvor informantene er opptatt av tid, er de samtidig bemerkelsesverdig lite opptatt av kvalitet. Dette fokuset på å holde de såkalte ”normtidene” blir spesielt interessant når vi ser dem i forhold til de trygdekontorene som trekkes mot den andre polen, kvalitet. Her snus forholdet mellom kvalitet og tidsbruk på hode, og kvalitet ses som mer viktig enn normtidene. En informant forteller for eksempel at han ”(...) prioriterer et skikkelig resultat framfor å holde saksbehandlingstidene” og at ”det skal foreligge et skikkelig grunnlag før det tas en avgjørelse.” Andre forteller at de er pådrivere for å få i gang regionalt samarbeid for å bedre kvaliteten i saksbehandlingen på hjelpestønadsområdet, og at de prøver å etablere godt miljø for diskusjon på eget kontor.

Opptattheten av kvalitet kan også ses i sammenheng med informeringsarbeidet som ble skissert tidligere. Der så vi at (sam-) arbeidet med å hente inn dokumentasjon fra flere parter i omgivelsene gjennom personlig kontakt, også gjøres for å heve kvaliteten i dokumentasjonen. I neste omgang gjør dette, i følge informantene, vurderingsgrunnlaget bedre og saksbehandlingen raskere.

5.3.2 Prioriteringer

I tillegg til at trygdekontorene har klare målsetninger knyttet til kvalitet eller normtider, finner vi noen steder ulike former for korte og langsiktige prioriteringer. En vanlig prioritering er knyttet til målsetningen om å få ned saksbehandlingstidene, men da er dette rettet mot enkeltområder. Andre forteller om mer generelt og jevnlig eller daglig prioriteringsarbeid, som berører mange ordninger. Igjen har vi informanter som skiller seg ut for eksempel med at ”Alt skal prioriteres. Arbeidet må gjøres uansett. Ingenting skal nedprioriteres.” En naturlig konsekvens av å prioritere noe, er at man må nedprioritere noe annet. Dette kjennetegner i stor grad også trygdekontorenes praksis på dette området. Når noe prioriteres, er det for å løse konkrete problemer, enten det er knyttet til normtider, eller for å heve kvaliteten i arbeidet med enkeltområder. Med et unntak, hvor en informant forteller at de prioriterer ”(...) å få ut stønader som folk skal leve av”, støtter informantene en oppfatning om at alle trygdeordningene er like viktige. Muligheten til å prioritere anses som en mulighet til å heve

kvaliteten og redusere saksbehandlingstidene på enkeltområder, slik at de forvaltes på lik linje med andre ordninger.

5.4 Sammenfatning

Utsagnet ”God og rettferdig behandling av brukerne er viktig (...)”, kunne kommet fra samtlige informanter i datamaterialet. I dette kapittelet har vi imidlertid sett at ”god og rettferdig behandling av brukerne” oppfattes/forstås og gjøres på forskjellige måter, på de ulike trygdekontorene. Forskjellene langs de tre dimensjonene vi har beskrevet, opptrer derimot ikke helt uten systematikk. Ulike sammensetninger av praksis, organisering og målsetninger klynger seg sammen i ulike hovedgrupper. Informantene som forteller om (oppgave-) spesialisering er i større grad enn andre opptatt av saksbehandlingstider og rutiner. I tillegg er de i mindre grad opptatt av kvalitet og ulike former for kompetanseproblematikk. I arbeidet med hjelpestønadsområdet nøyer de seg ofte med å hente inn dokumentasjon fra foreldre og ”behandlende lege”. De har sjeldent kontakt med andre ressurser eller informasjonsleverandører, annet enn rådgivende lege, og de benytter i størst grad skriftlige og formelle kanaler i arbeidet med å utrede sakene. Selv om de erfarer ”dårlige” legeerklæringer, møtes dette sjeldent med handlinger og refleksjon. Sammenlignet med informanter fra andre trygdekontorer, er disse informantene i mindre grad opptatt av kommunikasjonen og samarbeidet med andre ressurser i omgivelsene.

En annen ”klynge” av praksis, organisering og målsetninger, finner vi blant de informantene som ikke beskriver noen utpreget *spesialisering* – for disse er *breddeorientering* en bedre beskrivelse. Her er informantene i større grad opptatt av ”breddekompetanse”, kvalitet og problemstillinger knyttet til kompetanse. De involverer flere ressurser i omgivelsene og flere typer dokumentasjon i arbeidet med hjelpestønadsordningen. Kommunikasjonen med de som gir dokumentasjon og informasjon, skjer gjerne gjennom telefonsamtaler og personlige møter. Informantene forteller at denne kommunikasjonen bidrar til å bedre kvaliteten i de opplysningene de får, og at det bidrar til å spre informasjon om hjelpestønadsordningen. Ved disse trygdekontorene skjer det også mer utpreget samarbeid med nabokontorer. Rutiner blir omtalt av informantene ved trygdekontorene i denne klyngen, men rutinene er annerledes og de omtales på andre måter.

Selv om det er mulig å trekke frem noen klynger av kjennetegn, som preger deler av de representerte kontorene, må det understrekes at disse mønstrene har begrensninger. Datamaterialet er mangfoldig, og det er få kontorer som bærer alle kjennetegnene som er definert i de to klyngene. Flere av kontorene viser heller ikke noen systematikk av kjennetegn på samme måte som vi finner i disse klyngene. Tvert i mot, så deler disse trygdekontorene kjennetegn med begge klyngene, og praksis, organisering og målsetninger ved disse kontorene virker noe vilkårlig. Med andre ord kan vi si at trygdekontorenes beskrivelser kan deles i tre ulike grupper. To av gruppene bærer klare likhetstrekk med hver sin klynge av kjennetegn. Den tredje gruppen deler kjennetegn med trygdekontorene i begge klyngene.

6 Diskusjon av forklaringer

I dette kapittelet skal vi diskutere hva som kan forklare forskjellene vi finner i trygdekontorenes praksis, organisering og målsetninger. Følger vi Mintzberg (1987) kan forskjellig praksis og organisering forstås som ulike *strategier* for å oppnå ulike mål. Disse strategiene er utformet *bevisst og målrettet*, og kan forstås som en kjede utvalgte handlinger som skal kunne virkeliggjøre de ulike målene. På denne måten kan strategier også forstås som avhengig av organisasjonens posisjon, situasjon, omgivelser og plassering i organisasjonshierarkiet. Med andre ord vil strategiene gjenspeile de organisasjonene eller organisasjonsenheter de oppstår i. I tillegg har strategier som regel bred kollektiv støtte og godkjenning innad i organisasjonen, og oppsummert kan vi si at strategier noen ganger er "(...) to organization what personality is to the individual" (Mintzberg 1987:16). Dersom vi forstår trygdekontorenes mangfoldige praksis og organisering i lys av Mintzbergs definisjon av strategier, er forskjellene en konsekvens av at trygdekontorene har valgt forskjellige strategier med sikte på å nå sine mål. Som tidligere påpekt har trygdekontorenes like oppgaver, mål og ansvar, og de forholder seg til det samme lovverket og hjelpemateriellet (rundskriv og lignende). Fra et instrumentelt perspektiv skulle dette bidratt til å gjøre trygdekontorenes praksis, organisering og målsetninger like. Vi har derimot sett at trygdekontorene er forskjellig på mange områder. Teoridelen viste også at en *instrumentell virkemåte* bygger på forutsetninger om at organisasjonen er analyserbar. Kompleksitet vanskeliggjør gjennomføringen av konsekvensanalyser som i neste omgang skal kunne benyttes til å utforme organisasjonens formelle struktur. Denne diskusjonen begynner med forklaringer knyttet til slike kompliserende faktorer.

6.1 Strukturelle faktorer

La oss foreløpig anta at formidling av mål og retningslinjer til trygdekontoret skjer i tråd med det instrumentelle perspektivet. Dette innebærer som presisert i teorikapittelet, en antagelse om at de ansatte i trygdeetaten er formålsrasjonelle aktører og at mål, roller, ansvar og andre retningslinjer er tydelig formulert og formidlet. På denne måten kan det antas at valgte strategier har gjennomgått en rasjonell mål-middel-analyse av de ansatte på trygdekontorene (formålsrasjonalitet). Valgte strategier både i forhold til organisering og praksis, er de strategiene som de ansatte ved trygdekontorene tror gir størst mulighet for måloppnåelse.

Følges denne logikken gir forskjellige kontorsituasjoner gjennom forskjellige strukturelle forhold, i tråd med Mintzberg, ulike strategier for organisering og praksis.

Det (rendyrkede) instrumentelle perspektivet kan således være et produktivt utgangspunkt for å forklare forskjellene mellom trygdekontorene. I oppgavens innledning ble noen bemerkninger fra Parker (2000) knyttet til studiet av hva som former organisasjoner trukket frem. Parker hevder at det i sammenligninger av *forskjellige organisasjoner* er vanskelig å skille effekter av struktur og kultur. Organisasjonene eller organisasjonsenheter som studeres i denne oppgaven er *like*, men som denne diskusjonen vil vise, er de strukturelle variasjonene fremdeles mange. Ved å starte denne diskusjonen av forklaringer med de ulike strukturelle faktorene, forsøker jeg å legge til rette for å bedre kunne skille mellom betydningen av struktur og kultur. Denne diskusjonen av forklaringer begynner med de strukturelle faktorene som i størst grad ser ut til å bidra med systematikk i forskjellene mellom trygdekontorene.

6.1.1 Kontorstørrelse og antall hjelpestønadssaker

Trygdekontorenes størrelse ser ut til å være en sentral brikke i å forklare forskjellene mellom dem. I teorikapittelet så vi at størrelse i antall ansatte alene kunne bidra til å forme organisasjoner på spesifikke måter. Før vi kan avgjøre hvorvidt dette er tilfelle for våre kontorer, må vi se på noen andre viktige strukturelle faktorer som følger kontorets størrelse. Størrelsen på trygdekontoret gir oss en god indikasjon på hvor mange hjelpestønadssaker de ulike kontorene mottar. Flere innbyggere i kommunene betyr større kontorer og flere barn og unge i hjelpestønadens målgruppe. Riksrevisjonen fant at: ”Nær halvparten av trygdekontorene mottok i 1999 fem eller færre søknader om hjelpestønad (...)” (Riksrevisjonen 2000:54).

De minste trygdekontorene som er representert i vårt datamateriale har 2-6 ansatte, noe som tilsvarer omtrent 2-6000 innbyggere. Dette gir også få hjelpestønadssaker. Ved et av de små kontorene som er representert kan ikke informanten engang huske å ha hatt hjelpestønadssaker overhodet. Informantene ved de øvrige små kontorene beretter at de har hjelpestønadssaker, men de strukturelle forholdene ved disse kontorene forteller oss at antallet er få, og dette bekreftes av informantene. Den ene klyngen av trygdekontorene hadde spesialisert sine saksbehandlere (jf. kap. 4.4). Bortsett fra et unntak gjelder dette ikke de små trygdekontorene, for disse er *breddeorientering* en bedre beskrivelse. På disse kontorene har

man i utgangspunktet ikke noe strukturelt grunnlag for å *spesialisere* slik flere av kontorene har gjort. De har rett og slett ikke nok saker å spesialisere seg på. Et annet viktig aspekt som kan trekkes inn her er at trygdekontorenes forvaltningsområde var stort og variert (jf. innledningen). Med få ansatte blir det mange oppgaver å fordele og hver ansatt må arbeide med et større antall trygdeordninger. Få ansatte, mange trygdeordninger og liten sakstilgang bidrar alene til at mange av trygdekontorene ikke kan spesialisere sine saksbehandlere. *Breddeorientering* blir på mange måter en strukturell nødvendighet, fordi få saker og mange fagområder ikke legger noe grunnlag for å spesialisere.

De store trygdekontorene har i kraft av å ha ansvar for flere innbyggere også et betydelig større antall hjelpestønadssaker. I tillegg har de ett større antall ansatte å fordele trygdeområder på. I sum fører disse strukturelle faktorene til at disse trygdekontorene har mulighet til å gi de ansatte færre ansvarsområder, og de ansatte vil ha flere saker å arbeide med innenfor disse områdene. Dette er ikke en reell mulighet ved de minste trygdekontorene. Muligheten til å spesialisere, gjennom å arbeide med et større antall saker i færre trygdeordninger, forklarer derimot ikke at enkelte trygdekontorer har valgt slike løsninger. Dette er i utgangspunktet bare en strukturell *mulighet*.

I denne sammenheng kan muligens konsekvensene av et større antall ansatte, eller organisasjonsstørrelse, bidra med forklaringskraft. I teorikapittelet berørte vi ulike teorier om hvorfor større organisasjoner også utvikler mer komplekse strukturer og virkemåte. Et større antall ansatte krever mer ressurser til kontroll og styring. Ved å fordele oppgaver og ansvar til enkeltpersoner eller grupper, blir kontrollen enklere. Med tanke på alle trygdeordningene kontorene har ansvar for, er det nærliggende å anta at de store kontorene må drive med et minimum av oppgavefordeling. La oss illustrere dette med eksempel: Dersom et trygdekontor med 20 ansatte lar alle sine ansatte arbeide med samtlige trygdeordninger, blir det vanskelig å vite hva som blir gjort og om de som gjør det har nødvendig kompetanse. På denne måten blir et minimum av fordeling av oppgaver og ansvar på mange måter en strukturell nødvendighet, fordi det er den eneste (kjente) organiseringen som gir mulighet for kontroll og oversikt. På de små kontorene er en slik problematikk ikke tema. Ved de mellomstore kontorene, som har 10, 11 og 12 ansatte, kan det derimot vekkes et behov for å gjøre kontroll og styring lettere.

En analyse av de mellomstore trygdekontorene og hvordan de stiller seg i forhold til *spesialisering* og *breddeorientering*, viser at det er ikke uproblematisk å knytte disse til den ene eller den andre strategien (jf. Mintzbergs strategibegrep). På et av disse kontorene har de

overlatt hjelpestønadsområdet til to personer, men disse saksbehandlerne må også arbeide på en rekke andre områder. Ved intervjutidspunktet arbeidet den ene saksbehandleren med andre trygdeområder, fordi de hadde få hjelpestønadssaker inne og flere saker på andre områder. Dette trygdekontoret har i utgangspunktet lagt opp til spesialisering, men informantene forteller at de sliter med at antallet saker er for lavt. Et annet mellomstort trygdekontor har valgt å gi ansvaret på hjelpestønadsområdet til en person, men her har tre personer arbeidet på området de siste tre årene. Å overlate hjelpestønadene til enkeltpersoner er åpenbart en form for spesialiseringsstrategi, men det er bemerkelsesverdig at de stadig skifter ut saksbehandleren. Saksbehandleren er likevel ikke helt alene i prosessen. På dette trygdekontoret har de lagt til rette for et forum der saksbehandlerne som arbeider med beslektede områder, kan diskutere og samarbeide. En slik strategi minner mer om en form for *breddeorientering* fordi saksbehandlerne i større grad samarbeider på tvers av trygdeordningene, og fordi flere ansatte har vært innom ordningen i løpet av få år. Det er mulig at disse mellomstore trygdekontorene har fanget opp en annen strukturell nødvendighet, som de deler med de små kontorene. Informantene er av den oppfatning at trygdekontoret skal kunne behandle saker på alle trygdeordningene, selv om ansatte blir hindret av sykdom eller lignende. Som en følge av dette, må de ansatte sørge for at flere ved kontoret har den samme kompetansen. Av noen informanter en praksis omtalt som ”dobbeltkompetanse”. På denne måten kan organisering av oppgaver gjennom breddeorientering på de mellomstore kontorene være en strategi som tar sikte på å gjøre trygdekontorene beredt på å møte utfordringer som kommer til når ansatte blir borte.

De to størrelsesfaktorene antall ansatte og antall saker bidrar også til å skape en spesiell dynamikk i forhold til kompetanseutvikling. I beskrivelsene av hjelpestønadsordningen innledningsvis, ble det redegjort for at etaten hadde basert mye av opplæringen på ”å lære gjennom praksis” og gjennom å arbeide ”skulder til skulder”. Dette gjenspeiles i intervjuene. For den interne opplæringen var mye basert på TESO-modulene (jf. innledningen) - Dette systemet har for øvrig har vært gjenstand for noe kritikk, blant annet for å være ”for generelle” og for ikke å gi relevant kunnskap (Jessen 2002:80; NOU 2004:44). TESO-modulene er et bemerkelsesverdig sjeldent tema i intervjuene, og informanter gir inntrykk av at andre opplæringsinitiativ var sjeldne. De få som har deltatt i slike programmer opplever at disse er lite nyttige. Med andre ord er kompetanseutviklingen ved trygdekontorene som er representert noe som i hovedsak skjer gjennom praksis (behandling av saker) og samarbeid. Hjelpestønadsordningene er også beskrevet som krevende og skjønnspreget, både av etatens

ledere og trygdekontorenes ansatte (jf. innledningen). Lovverket er krevende, hjelpemateriellet er omfattende, og det krever stor innsats, praksis og arbeid for å bli god på hjelpestønadsområdet. Egenskapene ved hjelpestønadsområdet kan, i kombinasjon med etatsledelsens løsning på kompetanseutvikling, alene føre til at de store trygdekontorene spesialisere sine saksbehandlere. Læring gjennom praksis og læring gjennom ”skulder til skulder” skjer bare gjennom å behandle saker, og man må ha et betydelig antall saker for at slik kompetanseutvikling skal ha positiv effekt. På denne måten bidrar de strukturelle faktorene, kontorstørrelse og antall saker, kanskje til at de store trygdekontorene satser på spesialisering. Anvendelsen av den samme logikken på de små trygdekontorene, viser at disse kontorene ikke har noe kompetansegevinst i å spesialisere sine saksbehandlere. De har uansett ikke nok saker å bli flinke med. I tillegg bryter spesialiseringsstrategier på slike kontorer med oppfatningen om at de skal være forberedt på perioder med sykemeldinger og permisjoner.

Kun med å ta hensyn til disse strukturelle faktorene, antall saker og kontorstørrelse, kan man se tegn til systematikk i forskjellene mellom trygdekontorene. På de tre store trygdekontorene som er representert (20-33 ansatte), har de valgt en spesialiseringsstrategi der ansvaret for hjelpestønadsområdet er tildelt 2 ansatte. For disse utgjør dette arbeidet mellom 15-50 % av fulltidsstillinger. De små kontorene hadde valgt en annen strategi, der de ansatte hadde kompetanse på flere områder, det vil si en *breddeorientering*. Her er det få ansatte i forhold til trygdeordninger, de har få saker, og de må etablere og vedlikeholde et minimum av dobbeltkompetanse. Det (rendyrkede) instrumentelle perspektivet og formålsrasjonaliteten viser seg som gode analyseverktøy i denne diskusjonen og det viser styrke som forklaringsmodell. Ses diskusjonen i relasjon med Mintzbergs (1987) strategidefinisjon, kan trygdekontorenes organisering ses som *nøye utvalgte former for organisering* der trygdekontorene gjør seg i stand til å kunne realisere et rikt spekter av mål innenfor sine (strukturelle) rammer. Strategiene reflekterer på denne måten trygdekontorenes strukturelle situasjon. Når små, mellomstore og store trygdekontorer til en hver tid skal kunne ha tilstrekkelig kompetanse på alle trygdeordningene og gjennomføre alle sine mål, blir strategiene forskjellige. De store trygdekontorene har i større grad mulighet til å gjøre saksbehandlerne kompetente ved ”læring gjennom praksis”, og det er som antydning mulig at deres *spesialiseringsstrategier* i en viss grad er en konsekvens av dette. Da kan saksbehandlerne fokusere på færre områder og behandle flere saker innenfor bestemte områder. Ved de små kontorene har saksbehandlerne bred kompetanse. Det er mange ordninger å fordele, få saker på hvert område, og de må opprettholde et minimum av

”dobbeltkompetanse”. De mellomstore trygdekontorene kan verken beskrives som rent *breddeorienterte*, eller *spesialiserte*. Antallet ansatte ved disse kontorene er nok til at man kan spesialisere gjennom å begrense antall trygdeordninger pr. ansatt, men de har liten sakstilgang og de må derfor opprettholde ”dobbeltkompetanse”. Ved de store og til dels i de mellomstore trygdekontorene, kan antallet ansatte og ordninger lede frem til et behov for økt arbeidsdeling og spesialisering. Disse forholdene passer godt overens med teori og empiri knyttet til organisasjoner og betydning av størrelse og produksjon (jf. kap. 2.3).

6.1.2 Påvirkning fra høyere nivåer i etaten

Et annet strukturelt forhold som ser ut til å gjøre trygdekontorene forskjellig er knyttet til hvorvidt, på hvilke måter, og i hvilken grad de opplever press fra høyere nivåer i etaten. Dette presset tar i hovedsak to former. Det ene presset dreier seg om å holde normtidene (holde saksbehandlingstidene), og det andre er knyttet til mer eller mindre kortvarige prioriteringer. Begge typene av press ser ut til å påvirke trygdekontorene langs alle de tre dimensjonene av forskjeller som er skissert. Men måten dette presset gjør trygdekontorene forskjellig på, skjer muligens både direkte og indirekte. Grunnlaget for å antyde at presset påvirker trygdekontorene på direkte måter finner vi kun i forhold til dimensjonen *rettesnorer for arbeidet*. Indirekte, gjennom å forme trygdekontorenes rettesnor, bidrar presset til å gjøre trygdekontorene forskjellige ved at skifte av målsetninger og etablering av prioriteringer påvirker organisering og praksis. Dette innebærer for øvrig at det (rendyrkede) instrumentelle perspektivet og (den perfekte) formålsrasjonaliteten er ikke helt tilstrekkelig som forklaringsmodell.

Før vi ser på hvordan presset fra høyere nivåer påvirker trygdekontorene, kan vi trekke frem et interessant moment i forhold til hvilke kontorer som opplever dette presset. Ingen av informantene fra de 6 små trygdekontorene forteller om særlig press fra høyere nivåer i etaten som dreier seg om å redusere saksbehandlingstider. Det er vanskelig å forklare dette forholdet på annen måte enn at dette kan skyldes at disse kontorene har få saker. Dette gjør at press fra høyere nivå i etaten, for eksempel knyttet til å holde normtidene, gir liten effekt i forhold til å bedre etatens prestasjoner i normtider på nasjonalt nivå. Fra et formålsrasjonelt perspektiv er det ikke sikkert at ressursene som kreves for å presse små trygdekontorer til å holde saksbehandlingstidene, kan forsvares i forhold til effektene (halvparten av trygdekontorene har som nevnt færre enn 5 hjelpestønadssaker i året). Dersom det eksempelvis er viktig for

etaten å vise til resultater der man på et generelt nasjonalt nivå har blitt flinkere til å holde normtidene, ville det vært hensiktsmessig i første rekke å få ned saksbehandlingstidene på de trygdekontorene som håndterer mange saker. Det er på disse kontorene man i størst grad kan påvirker en generell nasjonal normtidsstatistikk med bruk av begrensede ressurser.

På de store trygdekontorene, der de i størst grad er opptatt av normtider, forteller samtlige om konkret og varig press fra høyere nivåer i etaten. En informant forteller for eksempel (om hjelpestønadsområdet): "I statistisk sammenheng er det alltid med, blant annet på disse evinnelige saksbehandlingstidene(...)". En annen forteller at "Det er saksbehandlingstidene vi blir fulgt opp på". Det er naturlig å anta at dette presset fra høyere nivåer i etaten på nettopp saksbehandlingstider også har ført til økt opptatthet av effektivitet og saksbehandlingstider, slik som det er beskrevet i "Rettesnor for arbeidet". I neste omgang kan dette ha bidratt til å forme trygdekontorenes praksis og organisering på spesifikke måter. Dersom dette er tilfelle, skjer denne påvirkningen fra høyere nivåer i etaten på en indirekte måte, fordi den virker gjennom å påvirke rettesnoren for arbeidet. Ser vi dette i forhold til strategier (jf. innledningen kap 5), må reduisering av saksbehandlingstider ha blitt et mål i seg selv. Trekker vi inn begrenset formålsrasjonalitet, der aktørene handler med utgangspunkt i egen kunnskap (jf. kap 2.1.1), kan valg av strategi for å oppnå dette målet ses som et rasjonelt (mål-middel) foretak. Dette krever at informantene har kunnskap om hva som kan gi måloppnåelse, i denne sammenheng, økt effektivitet og reduserte saksbehandlingstider. Veien mot effektivitet og reduisering av saksbehandlingstider er i følge informantene: spesialisering. En informant forteller for eksempel i forhold til et samarbeid mellom flere nabokontorer, hvor et kontor kan spesialisere seg på hjelpestønadsområdet at: "Det er for få saker til at det kan forventes noen særlig effektiviseringsgevinst". Innebygget i dette sitatet finner vi en forventning om at spesialisering reduserer saksbehandlingstiden. En annen informant forteller at de er nødt til å spesialisere for å tilfredsstille normtidene og at "Det er mer effektivt å være spesialisert." Denne oppfatningen er svært utbredt blant informantene, og det er heller ingen som stiller spørsmål om dette medfører riktighet (jf. Meyer & Rowan kap 2.1.1). På grunnlag av dette kan vi anta at økt press i forhold til å holde saksbehandlingstidene fra høyere nivåer i etaten fører til spesialisering av ansatte ved disse kontorene. Igjen kan dette ses som konsekvenser av (begrensede) formålsrasjonelle handlinger, fordi trygdekontorene velger den strategien som, basert på den kunnskapen de har, i størst grad kan bidra til å realisere målet om å bli mer effektive.

På de mellomstore kontorene er man i større grad enn på de små kontorene, opptatt av normtider. De mellomstore kontorene er ganske like de store på dette punktet, men informantene på disse kontorene er ikke like direkte og tydelige i sin vektlegging av saksbehandlingstidens betydning som informantene på de store kontorene. Ved disse kontorene er det derimot vanskelig å avgjøre hvorvidt oppmerksomheten skyldes press fra høyere nivåer i etaten, eller om det skyldes andre forklaringer. Dette skyldes at informantene ved disse trygdekontorene i liten grad beskriver press eller kommunikasjon med høyere nivåer i etaten. Mangelen på slike fortellinger innebærer ikke at vi kan konkludere med at de ikke blir utsatt for slikt press. En mulighet er at disse mellomstore kontorene faller i samme kategori som de små i etatens vurdering av hvor de skal yte press i forhold til saksbehandlingstider. Uavhengig av hva som ligger bak betyr dette at vi ikke kan si noe om hvorvidt et eventuelt press på å holde saksbehandlingstidene, bidrar til å forme de mellomstore trygdekontorenes rettesnor, organisering og praksis.

For øvrig er det bemerkelsesverdig at ingen av informantene opplever noe press i forhold til å heve kvalitet. Enkelte forteller tvert i mot at det ikke er noe system som sikrer kvalitet på hjelpestønadsområdet. Informanten som fortalte om fokuset på de ”evinnelige saksbehandlingstidene”, forteller for eksempel i neste setning at ”[dette] sier jo ingenting om kvaliteten på vedtakene. Den biten er ikke med i oppfølgingen”. Det ville imidlertid vært galt å hevde at det overhodet ikke fantes noe system for kvalitet regissert av etatens høyere nivåer, som berører de trygdekontorene som er representert. Ved to av trygdekontorene (mellomstore) berettes det at de har noe kontakt med fylkestrygdekontoret i forhold til å få tilbakemeldinger på kvalitet. Ved det ene trygdekontoret får de noen ganger gule lapper med ”smilefjes” når de har gjort godt arbeid. Når de ikke får disse gule lappene, går de ut ifra at kvaliteten er god nok, og at de vil få beskjed dersom kvaliteten er for dårlig. Informanten ved det andre kontoret forteller at deres fylkestrygdekontor har utviklet et eget tilbakemeldingsskjema, og at de benytter tilbakemeldingene til å vurdere kvalitet på eget arbeid. I denne sammenheng må det trekkes frem at dette kvalitetssystemet i størst grad sikter til ”forhøyet” hjelpestønad, og at andre informanter har fortalt at fylkestrygdekontorene har lite kompetanse på grunnstønaden (sats 1). Disse eksemplene forteller derimot at det eksisterte ordninger for kvalitetssikring, at de er gjennomførbare, og at de oppleves som nyttige. Igjen er det interessant at systemene for kvalitetssikring, som går utover trygdekontorenes egne grenser, er lite utbredt. I tillegg er det bemerkelsesverdig at de kvalitetssystemene vi ser i bruk, kommer fra fylkesnivå og ikke fra høyere nivåer i etaten.

Med eller uten press, forholder alle informantene seg til normtider og de er av den forståelse at saksbehandlingen må holde en viss kvalitet, men de er bare opptatt av disse i ulik grad. Økt press på saksbehandlingstider ved de store trygdekontorene kan føre til økt spesialisering. I sammenligning med de øvrige trygdekontorene er det generelle inntrykket at det er lite oppfølging både i forhold til saksbehandlingstider og kvalitet fra høyere nivåer i etaten.

Vi finner derimot et annet *press* i trygdekontorene, men dette fremstår i større grad som mer eller mindre kortsiktige prioriteringer. I likhet med økt fokus på å holde normtider i de store trygdekontorene, kan høyere nivåer i etaten få trygdekontorene til å øke fokuset på enkeltområder. Denne strukturelle forklaringen kan kalles *prioriteringspress*. Slike former for press har forskjellige årsaker, men har det til felles at alle kommer fra høyere nivåer i etaten. Ulik eksponering for dette prioriteringspresset bidrar, i likhet med presset på å redusere saksbehandlingstider, også til å gjøre trygdekontorene organisering, praksis og målsetninger forskjellige. Dette skjer blant annet fordi prioriteringer innebærer at noe annet må nedprioriteres.

Et vanlig *prioriteringspress* fra høyere nivåer i etaten er knyttet til å få ned saksbehandlingstider, eller ”restanser” som informantene omtaler det som. Begrunnelsen for å holde dette normtidsfokuset atskilt fra det vi fant ved de store trygdekontorene, er at dette fokuset har en tydelig sammenheng med konkrete mål påtvunget av høyere nivåer i etaten.

En vanlig årsak til prioriteringspress ved de trygdekontorene som er representert, kan ses i sammenheng med den såkalte ”serviceerklæringen”. En informant forteller for eksempel:

”Normtidene er styrende for saksbehandlingen på alle områder, ikke bare her men ved trygdekontorene i hele fylket. Fylket skal etter planen serviceerklæres fra mai i år, med prøveperiode fra februar, så da var det viktig å få ned restansene.”

Dette viser at innføringen/kvalifiseringen knyttet til serviceerklæringen som kreves av høyere nivåer i etaten, presser frem et behov for å fokusere saksbehandlingstidene. På samme tid kan det se ut til at kvalitet i mindre grad er ”styrende” for saksbehandlingen, nettopp fordi prioriteringen er en annen. En annen informant forteller om et annet prioriteringspress på denne måten:

”Trygdeetaten generelt fokuserer kun på oppfølging av sykemeldte. Der føler vi oss litt i bakleksa. Den valgte organisering gjør at det er opp til de to saksbehandlerne å prioritere [hjelpestønad], og vi prioriterer området høyt.”

Dette er et eksempel på hvordan høyere nivåer i etaten kan utøve press på trygdekontoret på et enkeltområde og at dette skaper utfordringer for deres eget prioriteringsarbeid. Det kan nærmest virke som at saksbehandlerne trosser etatens ”fokus”, når de velger å opprettholde fokuset på hjelpestønadsordningen.

Med utgangspunkt i disse eksemplene ser vi at prioriteringspresset kan bidra til å prege trygdekontorene svært markant, for eksempel ved å gi et skifte i ”rettesnor for arbeidet”. På samme tid må vi ta til følge at det ikke er noen automatikk i at prioriteringspress fører til konkrete endringer i trygdekontorenes ”rettesnor”. Et annet viktig moment i denne sammenheng, er at disse prioriteringene ikke er evigvarende. Dette fører til at vi ikke kan konkludere med at de bidrar til å gjøre trygdekontorene forskjellig langs de tre dimensjonene på permanent basis. Prioriteringene bidrar derimot til å gjøre bildet av trygdekontorene mer komplekst og nyansert.

I innledningen til dette kapittelet ble det antydnet at mangel på press også har betydning for å forstå forskjellene mellom trygdekontorene. Det kan se ut til at mangel på press, både i forhold til saksbehandlingstider og i forhold til prioriteringer, fører til at trygdekontorene i større grad kan definere egne mål og at de kan igangsette egne tiltak for å nå disse målene. En interessant moment i denne sammenheng er at disse målene flere ganger dreier seg om å heve kvaliteten i saksbehandlingen. I følge Lipsky (2010:79-80) er bakkebyråkrater så godt som alltid i en situasjon der de føler at tid og effektivitet overkjører kvalitetshensynene. Kanskje er dette spillerommet, der kvalitet får økt fokus, et utslag av at saksbehandlerne forsøker å bedre egen arbeidssituasjon kvalitativt. Et annet interessant funn er at dette frirommet kun kommer til syne blant de små og mellomstore trygdekontorene. Dette kan kanskje forklare at disse trygdekontorene synes å ha et større fokus på kvalitet – dette er en strukturell mulighet som ikke er til stede i de store trygdekontorene, der de opplever kvantitetspress. Motsatt kan det hende at press på saksbehandlingstider og/eller prioriteringspress har gjort kvalitetsfokus til en strukturell umulighet ved små og mellomstore kontorer der de er opptatt av saksbehandlingstider. På denne måten bidrar prioriteringspresset til å gjøre kategoriseringer av trygdekontorene til en utfordrende oppgave. Prioriteringene kan *viske* bort betydningen av andre strukturelle variable som er gjennomgått - situasjonene på trygdekontorene minner mer

om *unntakstilstander* enn *normalsituasjoner*. I teorikapittelet ble det redegjort for at man i det instrumentelle perspektivet tillegger ledelsen mye makt for påvirkning og kontroll i organisasjonen. I denne diskusjonen er slik kontakt med førstelinja/trygdekontorene tydelig. Det er derimot vanskelig å vurdere slikt press i forhold til (prefekt) formålsrasjonalitet – om dette var reelt ville prioriteringer egentlig ikke vært noe tema. Da er *begrenset* formålsrasjonalitet en bedre beskrivelse, fordi dette i større grad gir mulighet til å tillate prioriteringer og skifte i *rettesnorer*. Alle trygdeordningene er like viktige (jf. innledningen og rettighetsprinsippet). Med dette idealet i kombinasjon med rammene vi finner i et instrumentelt perspektiv, skal ikke ulike trygdeordninger være gjenstand for prioritering. Vi skal nå se om brudd på andre forutsetninger i det instrumentelle perspektivet kan bidra med forklaringer, når vi når tar for oss ressurser som strukturelle faktorer.

6.1.3 Ressurser

Lipsky (2010) beskriver offentlig forvaltning som å være i kronisk ressursmangel. Datamaterialet som benyttes i denne oppgaven gir ikke et slikt inntrykk. De fleste informantene er tvert i mot tilfreds med ressursituasjonen. Lipsky beskrev hovedsaklig amerikansk forvaltning før 1980, og det er ikke sikkert at dette gir noen god beskrivelse av norske forhold anno 1999. Imidlertid viser datamaterialet at manglende ressurser kan ha store konsekvenser i trygdekontorene. Ressursmangel er slikt det fremstår i dette datamaterialet, ett sammensatt problem. Enkelte beskriver ressursituasjonen ved å henvise til forholdet mellom antall saksbehandlere og innbyggere. Andre forbinder ressurser med kompetanse, stabil arbeidsstyrke, rutiner og/eller prioriteringer. I noen tilfeller er ressursituasjonen også knyttet til prioriteringspresset.

Det generelle inntrykket er at ulike ressursutfordringer fører til omprioriteringer og omorganisering. En informant som forteller at de har få saksbehandlere i forhold til saksmengde, sier at de forsøker "(...) å fordele ressursknappheten jevnt utover slik at [det vi driver med] blir forsvarlig". Andre forteller at de stadig må flytte saksbehandlere mellom områdene, slik at de kan kompensere der ressursene mangler. Da er det ikke snakk om en jevn fordeling, men at man flytter ansatte rundt til de ordningene som krever ekstra ressurser.

Sykemeldinger og permisjoner ble beskrevet som reelle utfordringer ved flere av kontorene. Problemet gjør seg gjeldende både ved små, mellomstore og store kontorer, men konsekvensene av slike utfordringer er forskjellige. På små og mellomstore kontorer skaper

ustabilitet i arbeidsstyrken i større grad problemer enn det gjør på de store kontorene. En av informantene forteller at kontoret har mange unge kvinnelige ansatte og at dette har ført til at de nesten kontinuerlig har ansatte ute i fødselspermisjon. Ved to andre kontorer fortelles det at de har flere ansatte ute i langtidssykemeldinger. På disse kontorene fører dette til kontinuerlig arbeid med omorganisering og prioritering for å få endene til å møtes. Ansatte i permisjon og på sykemelding tar med seg viktig kompetanse og rutiner, samtidig som kontoret mister arbeidskapasitet. Den samme problematikken gjelder naturlig nok når ansatte slutter eller går av med pensjon. Et par av kontorene hadde hatt mange ansatte som nylig gikk av med pensjon, og hadde flere ansatte som skulle gå av med pensjon i nær fremtid. Disse hadde lang fartstid i etaten og bred kompetanse, og i kraft av dette utgjorde de viktige brikker på kontorene. Når slike ansatte slutter kan de ta med seg verdifull kompetanse og rutinekunnskap, både på hjelpestønadsområdet og andre på felt. På denne måten gir slike hendelser stort utslag på trygdekontorets generelle kompetanse og produksjonskapasitet.

Som et eksempel på hvordan dette utarter seg, kan vi gå tilbake til det store trygdekontoret hvor informanten fortalte at de i lang tid hadde manglet ressurser i form av kompetanse og rutinekjennskap (beskrevet i kapittel 5.2.3). Her hadde en dyktig saksbehandler på hjelpestønadsområdet nylig gått av med pensjon, uten at de fikk overført kompetanse og kunnskap om kontorets rutiner. Hjelpestønadsmottakerne skal ha stønadsretten revurdert hvert år, noe som krever gjennomgang av gamle dokumenter og innhenting av nye. Siden forrige saksbehandler forsvant uten at kompetansen ble overført, forteller de at all jobb måtte gjøres to ganger. I tillegg mangler de rutiner, kompetanse og systemer for å arbeide med nye hjelpestønadssøknader. Lange rekker av hendelser og tilfældigheter førte til at dette kontoret ikke fikk overført kunnskapen til andre ved trygdekontoret. De nye saksbehandlerne tar over området uten verken *skuldre*, eller opplæringsprogrammer å støtte seg til.

Dette er et eksempel på at slike ressursrelaterte utfordringer ikke alltid kommer alene. De er sammensatte og de skaper forskjelligartede utfordringer. Flere av informantene forteller om liknende situasjoner der de allerede før de mistet en ansatt, hadde problemer med underskudd på kompetanse og lang saksbehandlingstid. For å kunne hente inn vikarer forteller et par informanter at de må vente på ”refusjon av sykepengen”. Dette tar tid, og når ressursene kommer er det ingen lett oppgave å hente inn vikarer. Informantene forteller at de må ha vikarer med spesifikk kompetanse og at dette gjør det til en vanskelig, og noen ganger en umulig oppgave å få inn vikar slik at ressurs situasjonen utlignes. I alle disse situasjonene

forstår vi at ”dobbeltkompetanse” utgjør en viktig ressurs, og at dette blir en del av det strategiske regnskapet. Denne problematikken får økt betydning når antallet ansatte reduseres, og kan bidra til å styrke en antagelse om at små og mellomstore trygdekontorer i større grad enn de store, satser på *breddeorientering*. På denne måten har de eventuelle andre ansatte med kompetanse dersom en saksbehandler skulle bli borte.

Strategier som *breddeorientering* i kombinasjon med få saker, mange trygdeordninger, etablering av dobbeltkompetanse og det at trygdeetatens kompetanseutvikling i hovedsak skjer ”gjennom praksis” og ”skulder til skulder”, gir oss god grunn til å anta at mange av trygdekontorene har store utfordringer med å dekke kompetansebehovene. Denne problematikken kan få økt betydning dersom vi trekker inn Jessens (2005) funn. Hennes studie viser at de ansatte i trygdeetaten i liten grad hadde høyere utdanning og at de ansatte verdsatte erfaring som viktigste kompetanseressurs (jf. innledningen og kapittelet om tidligere forskning). Dette må for øvrig ses i sammenheng med at det ikke fantes noen formell utdanning for arbeid i trygdeetaten, og det ble heller ikke stilt noen spesielle krav til utdanningsbakgrunn. Slikt kan forstås som viktige strukturelle faktorer, samtidig som at kompetanse må anses som en ressurs (jf. kapittel 2.3.3). Ulik fordeling av kompetanse kan alene skape store utfordringer i trygdekontorene – i neste omgang gir dette forskjellige strategier og rettesnorer, fordi man i økt grad må prioritere og legge til rette for god kontorfunksjon selv med manglende kompetanseressurser. Dersom standardisering av kunnskap ses som en viktig strukturell faktor for etatens virkemåte (jf. det instrumentelle perspektivet), må manglende hensyn til dette for eksempel gjennom standardisere kunnskap, anses som ett brudd på forutsetningene i det instrumentelle perspektivet. For at den formelle strukturen skal fungere som rettesnor, må trygdekontorene ha strukturelle rammer (i denne sammenheng kompetanse) som lar dem realisere den formelle strukturen. Ulik eksponering for denne strukturelle faktoren gjør at trygdekontorene etablerer ulike strategier for sitt arbeid – Strategiene blir utformet slik at trygdekontorene kan realisere målene innenfor egne rammer (jf. situasjon i Mintzbergs definisjon av strategier).

En annen relevant diskusjon knyttet til samme tema er teoriene om at standardisering av ansattes kunnskap kan lette styring og kontroll (jf. Mintzberg i kapittel 2.3.3). Kombineres dette med en instrumentell tenkemåte, kan standardisering av et minimum av ”skills” regnes som et viktig moment for gi organisasjoner og dens medlemmer forutsigbare virkemåter og handlinger. Da tas det i bruk et *begrenset* formålsrasjonalitetsbegrep, som tar høyde for at

kunnskap påvirker rasjonelle aktørers handlinger (jf. kapittel 2.2.1 om begrenset rasjonalitet). Dersom kunnskapen var standardisert og de ansatte hadde vært (begrenset) formålsrasjonelle kunne man, dersom den formelle strukturen og styringen holdt mål, forventet at de ville valgt de samme alternativene eller strategiene. Da denne felles kunnskapsplattformen i skiftende grad er realisert (gjennom erfaringskompetanse som ressurs), må dette regnes som et brudd på forutsetningene for enn instrumentell virkemåte. På grunnlag av dette kan det antas at manglende felles kunnskapsplattform kan være en av forklaringene på at trygdekontorene velger så mange forskjellige *strategier* for praksis og organisering. Siden det ikke er *standardisert* noen kunnskap om hvilke strategier som skal benyttes, blir valgene i større grad overlatt til trygdekontorene.

Et interessant funn i denne sammenheng er informantene avviser en viktig antagelse vi finner i rendyrkede instrumentelle perspektiver. I et slikt perspektiv antas det at den formelle strukturen er en nøytral bærer av den informasjonen de ansatte trenger for å forstå sine oppgaver (jamfør kapittel 2.1). Denne informasjonen skal gjøre de ansatte i stand til å forstå og fylle sine roller, oppgaver og ansvar. Informantene gir derimot inntrykk av at det viktigste reservoar og kilde for kunnskap og kompetanse er andre ansatte eller personer i omgivelsene. En god illustrasjon av denne oppfatningen finner vi i trygdekontoret som hadde tatt kontakt med en ressursperson på hjelpestønadsområdet. Andre forteller om ressurspersoner på andre trygdekontorer som er flinke på hjelpestønadsområdet – Dette er for øvrig i tråd med Jessens (2005) funn, der hun hevder at de ansatte i trygdeetaten anser erfaringskompetanse som mest verdifull. Fra et rendyrket instrumentelt perspektiv skulle den formelle strukturen, gjennom lovverk, rundskriv og lignende ha gjort slike tiltak unødvendig. Selv om vi ser bort fra denne antagelsen, at den formelle strukturen alene kan tilfredsstille denne funksjonen, burde det uansett vært utviklet et system for å møte en slik problematikk.

Menneskene som er bærere av kompetanse, finner vi vanligvis internt på kontoret, på et nabokontor, eller på et fylkeskontor. Noen ganger er denne personen rådgivende lege, men disse personene trenger ikke være knyttet til etaten. Bruken av denne typen ressurspersoner gjør det mulig å formulere en annen strukturell forklaring. Slike personer er som regel knyttet til samarbeidspartnerne og leverandører av dokumentasjon i omgivelsene som leger, sykehus, skoler, PPT⁹, sosialtjeneste. Flere informanter gir inntrykk av at enkelte informasjonskilder i omgivelsene er ”en god ressurs”. Dette kan være en lege, et ”sosionomteam” eller ansatte på

⁹ Pedagogisk-psykologisk tjeneste

det lokale sosialkontoret. Det at enkelte saksbehandlere har oppdaget slike ”gode” informasjonsressurser i omgivelsene, kan muligens bidra til å styre hva slags dokumentasjon som hentes inn. Saksbehandlere på forskjellige steder kan ha funnet slike ressurspersoner/enheter med forskjellig tilknytning og arbeidsfelt. Dette kan kanskje være en del av forklaringen på at trygdekontorenes dokumentasjonspraksis er så forskjellig. Har man gode erfaringer med kommunelegens råd, er det naturlig å bruke kommunelegen ofte. Det samme kan muligens være virksomt i forhold til den varierte bruken av rådgivende lege. Dersom trygdekontoret har gode erfaringer ved bruk av rådgivende lege og oppfatter personens som en resurs, kan dette føre til at de bruker denne legen oftere. Dette er for så vidt en strategi vi som går overens med et begrep om *begrenset* formålsrasjonalitet – de ansatte oppsøker de ressursene som de tror vil kunne la dem hjelpe dem frem til målet.

En annen forklaring kan ligge i at ulike kommuner kan ha forskjellig offentlige tilbud. I Riksrevisjonens rapport (2000:16,26) understrekes dette som en mulig viktig forklaring på forskjellig dokumentasjonspraksis. Denne forklaringen ble vurdert som er særlig relevant for små kontorer i mindre kommuner, hvor utvalget av ”ressurser” kan være få. Om begge disse forholdene er virksomme er det flere faktorer som legger til rette for forskjellig dokumentasjonspraksis.

I likhet med påvirkning og prioriteringspress fra høyere nivåer i etaten ser vi at resurser kan utgjøre en viktig faktor i å forklare forskjellene mellom trygdekontorene. Ved hjelp av det instrumentelle perspektivet som modell og analyseverktøy, tydeliggjøres ressursmangel/utfordringer som forklaring på at trygdekontorene er forskjellig. Resurser er i trygdekontorene et sammensatt begrep, og vi ser at både det å mangle enkelte resurser og det å ha spesifikke resurser kan bidra til å forklare noe av forskjellene mellom trygdekontorene. Ved å kombinere det instrumentelle perspektivet, begrenset formålsrasjonalitet og Mintzbergs (1987) strategibegrep, kan forskjellene mellom trygdekontorene ses som en konsekvens av at de er eksponert for ressursfaktorer på ulike måter, og at det derfor velges forskjellige strategier for å realisere mål innenfor disse rammene.

Diskusjonene av resurser førte også med en forklaring knyttet til ulike dokumentasjonspraksis og vurdering av verdien av ulike typer dokumentasjon. Samarbeidspersoner og enheter i omgivelsene kan oppfattes som resurser, og tilknytning til ulike resurser i omgivelsene kan bidra til å forklare forskjeller på disse områdene. Til slutt kan det trekkes frem at ulike resurssituasjonene bidrar til å gjøre sammenligninger mellom

kontorene til en utfordrende og komplisert prosess. I likhet med *prioriteringspress* fører ressurser til å lage *unntakstilstander* i trygdekontorene, slik at bildet av dem i stor grad er preget av ressursene. Dette kan ses som brudd i flere av forutsetningene i det instrumentelle perspektivet, blant annet ved at det ikke er lagt til rette for forutsigbarhet og at trygdekontorene kan benytte de samme strategiene for å realisere mål. Det er for øvrig bemerkelsesverdig at få informanter er utilfredse med ressurs situasjonen.

6.1.4 Strukturelle faktorer i samspill

Til nå har vi på hvilken måte de ulike strukturelle faktorene kan bidra til å forklare forskjeller i organisering og rettesnor. Med unntak av at ressurspersoner i trygdekontorenes nettverk som strukturell faktor har potensial for å forklare hvorfor trygdekontorene henter inn forskjellige typer dokumentasjon, forteller de strukturelle faktorene isolert sett lite om forskjellene i trygdekontorenes *praksis*. Datamaterialet forteller derimot at trygdekontorene eksponeres for ulike kombinasjoner av strukturelle faktorer. Dette bidrar til å øke kompleksiteten i forskjellene mellom trygdekontorene. Men analyser av hvilke strukturelle faktorer som berører de enkelte kontorene og økt innsikt i hva disse kan lede til, gir oss derimot muligheter til å nøste frem et system i forskjellene. I tillegg gjør dette oss i stand til å hente frem noen andre eksempler der de strukturelle faktorene bidrar til å forme praksisen ved trygdekontorene.

Størrelse, klyngene og de strukturelle faktorene

Da jeg skisserte de ulike klyngene av praksis, organisering og målsetninger (kapittel 4.4), understreket jeg at nyansene i datamaterialet krevde at vi burde være forsiktige med en slik kategorisering av trygdekontorene. Dersom vi ser trygdekontorene i forhold til de strukturelle variablene som er diskutert, kan vi derimot finne mulige forklaringer på at det var vanskelig å plassere trygdekontorene i klynger. Med andre ord kan det se ut til at den ulike eksponeringen for ulike strukturelle faktorer bidrar til å forklare noe av forskjellene mellom trygdekontorene. Dette gjelder spesielt i forhold til å vurdere betydning av størrelse i sammenheng med de to klyngene – De strukturelle faktorene som er trukket frem kan bidra til å forklare eksempelvis hvorfor et lite kontor skiller seg ut fra de andre små kontorene.

Eksempelvis er ett av de fem små trygdekontorene som skulle kunne plasseres i klyngen med små ”breddeorienterte” kontorer eksponert for rekke strukturelle faktorer (her trygdekontoret som ikke har hatt noen saker utelatt). Informanten forteller at kontoret skal ”serviceerklæres”

og at de derfor må få unnagjort forefallent arbeid og at de må holde saksbehandlingstidene. Med vårt begrepsapparat kan vi si at dette kontoret har blitt utsatt for *prioriteringspress* fra høyere nivåer i etaten, og vi har sett at dette kan bidra til at *rettesnor for arbeidet* påvirkes. I tillegg til at kontoret skal serviceerklæres, har dette kontoret to ansatte ute i langtidssykemeldinger. Overfører vi dette til våre termer har dette kontoret et *ressursproblem*, fordi det med disse sykemeldingene også forsvinner kompetanse og arbeidskapasitet. I tråd med det som ble diskutert i forhold til ressursproblemer og prioriteringspress, forteller informanten at kontoret driver mye omorganisering og kortvarig ressurstildeling til enkeltområder. I tillegg kommer det frem at kommunen, som allerede befinner seg i et fylke med sterk vekst i innbyggertall, også er den kommunen som har høyest vekst i fylket. Dette er i følge informanten ikke blitt fulgt opp med noen økning i ressurser. Informanten ved dette trygdekontoret er helt tydelig på at deres eneste fokus er på ”saksbehandlingstider” og på forefallende arbeid. De forteller at de henter inn lite dokumentasjon, og at de sjeldent gjør noe med ”dårlige legeerklæringer”. For å få noe ut av disse benytter de rådgivende lege. De benytter for det meste skriftlige og formelle kanaler i utredningsarbeidet, og det fortelles at de diskuterer (saksbehandlingen) lite internt på kontoret. Med andre ord er det få trekk ved dette kontoret som gjør at vi kan plassere dem i klyngen med de andre små trygdekontorene. De strukturelle faktorene som ble trukket frem, kan være mulige forklaringer på hvorfor dette kontoret ikke arbeider etter samme *rettesnor* og at de ikke er opptatt av de samme temaene, som på de andre små kontorene.

Et annet eksempel som er interessant i denne sammenheng er det lille trygdekontoret som i motsetning til de andre små drev en form for spesialisering. Regionalisering gjennom fordeling av oppgaver og ordninger mellom trygdekontorer er et lite omtalt tema i intervjuene, og inntrykket er at dette er lite utbredt. Informanten fra dette trygdekontoret forteller derimot om slikt regionaliseringssamarbeid, at kontoret har mange hjelpestønadsaker (ca. 35 i året) og at de som følge av regionaliseringssamarbeidet har færre ansvarsområder. På denne måten ser vi at noen av de strukturelle trekkene vi vurderte som sentrale for å legge til rette for spesialisering i de store trygdekontorene er til stede. Dette (lille) trygdekontoret har færre ordninger å fordele, slik at det er mulig å fordele ordningene selv med få ansatte. I tillegg har de en sakstilgang som gjør *spesialisering* hensiktsmessig i forhold til oppfatningene vi finner i knyttet til effektivitet.

Kommunikasjonsformer i dokumentasjonsfasen

De store trygdekontorene benytter nesten utelukkende formelle og skriftlige kanaler i sitt utredningsarbeid (jf. tilknytningen til ulike klynger i kapittel 4.4). De små og mellomstore trygdekontorene bruker i større grad personlig og telefonisk kontakt. En mulig forklaring er at de ved små og mellomstore trygdekontorer kompensere for manglende kompetanse ved å hente inn dokumentasjon på en annen måte. Personlig og telefonisk kontakt gir et dypere innblikk i søkerens situasjon, og saksbehandlerne slipper for eksempel å vurdere knappe skriftlige medisinske opplysninger. Samme praksis ble omtalt som en form for *informasjonsarbeid* da vi beskrev trygdekontorenes praksis, og vi så at noen informanter hadde oppdaget åpenbare fordeler ved denne praksisen. Dette kan forøvrig alene være en årsak til at noen trygdekontorer i større grad enn andre tar i bruk telefonisk og personlig kontakt. Dersom vi vurderer den samme praksisen i forhold til de store trygdekontorene, er det derimot nærliggende å anta at saksbehandlerne på disse trygdekontorene har høyere kompetanse. Om kompetansen i realiteten ikke er bedre, kan det hende at disse saksbehandlerne tror at de har god kompetanse, nettopp fordi de er spesialiserte og at de behandler flere saker. Behandling av mange saker alene og spesialiseringsstatusen kan gjøre saksbehandlerne flinkere til å tolke dokumentasjon (eller føre til at de tror de er flinkere), selv når den er skriftlig, knapp og hentet inn gjennom formelle kanaler. Dette kan være en mulig forklaring på hvorfor disse saksbehandlerne i mindre grad benytter seg av personlig kontakt.

En annen mulighet ved de store trygdekontorene, som kanskje virker i kombinasjon med at de er eller opplever seg selv som dyktige, kan være at fokuset på effektivitet og reduisering av saksbehandlingstider også fører til at disse saksbehandlerne nøyer seg med skriftlig dokumentasjon gjennom formelle kanaler. Dette er i så fall avhengig av at informantene tror at praksisen er mer effektiv og at dette har blitt et mål, noe intervjuene ikke gir noe svar på.

Forskjeller i forhold til rådføringspraksis kan kanskje forklares på samme måte. Opprettholdelse av dobbeltkompetanse gjennom å involvere andre saksbehandlere må selvsagt regnes som en mulig årsak til at små og mellomstore trygdekontorer rådfører mye internt på kontoret, men dette kan også skyldes at de ved disse trygdekontorene kompensere for manglende *spesialisert* kunnskap og kompetanse. Igjen kan mindre rådføring ved store trygdekontorer skyldes at saksbehandlerne ved disse kontorene ikke anser det som nødvendig, og at de kanskje til og med anser det som uhensiktsmessig tidkrevende. I så fall er det noe som delvis skyldes fokus på rettesnorer hvor normtidene er mer viktig enn kvaliteten.

Spesialisering og fokus på saksbehandlingstider

Den størrelseskategorien som med minst diskusjon kan plasseres i en klynge, er de store trygdekontorene. Disse kontorene har spesialisert sine saksbehandlere, og de er lite opptatt av kvalitet. En gjennomgang av ressursituasjonen ved de store trygdekontorene viser at ingen av informantene gir inntrykk noe inntrykk av at ressursituasjonen er problematisk. En av informantene forteller derimot at de i en lengre periode manglet ”ressurser” (også beskrevet i kapittel 6.1.3). Dette skyldtes at kontoret mistet en viktig saksbehandler på området som blant annet hadde mye kontorets kompetanse og rutinekunnskap på hjelpestønadsområdet. Gjennom en lengre prosess klarte dette trygdekontoret å utligne situasjonen. Ved de to andre store trygdekontorene forteller de at varierende sakspågang kan skape utfordringer, men de gir ikke inntrykk av at dette er et ressursrelatert problem av betydning. På de store trygdekontorene blir det heller ikke beskrevet noe press fra høyere nivåer i etaten bortsett fra å holde saksbehandlingstidene nede. Dersom disse trygdekontorene ikke utsettes for noen former for prioriteringspress, kan vi ikke forklare økt spesialisering og opptatthet av saksbehandlingstider ved disse kontorene verken med ressursituasjonen eller prioriteringspress. Med utgangspunkt i de strukturelle faktorene vi diskutert til nå, kan opptattheten av normtider og spesialisering kun forklares med normtidspress fra høyere nivåer i etaten. Hatland (1995:29) hevder for øvrig at trygdeetaten har utviklet ”(...) en rekke operative mål om saksbehandlingstider, og at det blir publisert statistikk som viser graden av måloppnåelse på dette feltet”, og at dette alene kan lede til at trygdekontorer ”(...) som ligger under normen, prioriterer tempo i saksbehandlingen”. Det er altså gode grunner til å holde fast ved oppfatningen at normtidspress også leder til økt fokus på saksbehandlingstider.

Det finnes for så vidt også andre forklaringer på økt effektivitets eller normtidsfokus i de store kontorene. Oppgavenes karakter eller *operasjonalisering* kan bidra til å forme organisasjonsmedlemmenes arbeid på spesifikke måter. Formalisering og spesialisering kan eksempelvis bidra til å snevre inn forståelsesrammer og fokus (Christensen mfl. 2004:33). Det er mulig at noe slikt er virksomt i de store trygdekontorene hvor de har spesialisert saksbehandlerne. Ved å endre arbeidssituasjonen gjennom å redusere antall ordninger og øke antallet saker, er det mulig at fokuset på effektivitet øker. Som tidligere nevnt, er informantene av den oppfatning at spesialisering fremmer effektivitet. Det kan hende at denne oppfatningen blir med inn i rolletolkningen til de spesialiserte saksbehandlerne, og at dette

fører til økt opptatthet av effektivitet og endringer i *rettesnorer*.¹⁰ På trygdekontorene betyr dette økt fokus på å holde saksbehandlingstider nede. Det samme forholdet kan være virksom på de mellomstore trygdekontorene som har forsøkt å få til spesialisering. På denne måten kan spesialiseringsstrategier muligens bidra til å forklare hvorfor vi finner økt fokus på effektivitet og kvantitet ved flere av de store trygdekontorene. I de mellomstore trygdekontorene kan det samme forholdet muligens være noe av forklaringen at opptatthet av normtider er noe større enn i små trygdekontorer. I de mellomstore trygdekontorene forteller som nevnt ingen av informantene om normtidspress.

Den samme logikken kan snus på hodet og overføres til de små og mellomstore trygdekontorene og hvorfor de i større grad enn de store er opptatt av kvalitet. Her har de, som vi tidligere har nevnt, i større grad satset på *breddeorientering* blant annet fordi de har fokus på å opprettholde dobbeltkompetanse. Dette kan gi økt fokus på kompetanse og endringer i *rettesnorer*, rett og slett fordi de hele tiden er opptatt av opprettholde god kompetanse på hjelpestønadsområdet blant flere saksbehandlere. Kompetanse blir på sett og vis et mål i seg selv. Ved disse kontorene kan opptattheten av kvalitet for så vidt også bli opprettholdt av at saksbehandlerne stadig blir påminnet at kompetansen er utilstrekkelig. Det er mulig at sakstilgangen ikke er tilstrekkelig for å gi dekkende praksiserfaring for to eller flere saksbehandlere ved små og mellomstore trygdekontorer. På denne måten for så vidt kvalitet en dominerende *rettesnor*, nettopp fordi det hele tiden er en utfordring. I de små kontorene mangler de dessuten eventuelle sideeffekter av å være spesialisert, som kan gi økt effektivitetsfokus.

En analyse av hvordan informantene i de ulike trygdekontorene beskriver oppgavefordeling og organisering sett i forhold til antall ansatte, viser kvalitative forskjeller. Ved de store kontorene er det for eksempel ”1,75 stillingshjemmel” på et område, og det er klart definert hvem som deler arbeidsoppgaven. I tillegg har de etablert et begrepsapparat som beskriver hvor lang tid selve saksbehandlingen tar i gjennomsnitt, for eksempel med begrepet ”effektiv tid”. Dette understreker antagelsen om at større antall ansatte og større saksproduksjon også fører til mer kontroll og formalisering (j.f. kapittel 3.3.2 om organisasjonsstørrelse og produksjon). I neste omgang blir de ansatte mer bevisste sitt ansvar i tid og ressurser. Dette kan også bidra til et større fokus på saksbehandlingstider, nettopp fordi slike retningslinjer for

¹⁰ Denne forklaringen er problematisk i forhold til (både begrenset og perfekt) formålsrasjonalitet – Denne forklaringen har en mer naturlig plass under kulturforklaringer, men jeg har valgt å beholde denne her med begrunnelse i at det gir fordeler for oppsummeringen av strukturelle faktorene.

eksempel i forhold til tidsbruk pr. sak i større grad er definert når antallet ansatte stiger. Dersom spesialisering, gjennom økt arbeidsdeling osv. påvirker *rettesnorene* for arbeidet, må breddeorientering og spesialisering forstås som *strukturelle faktorer* med eget potensial for påvirkning. Med dette utgangspunktet kan det skisseres en prosess der *breddeorientering* og *spesialisering*, i samspill med *størrelse* og *rettesnorer*, bidrar til å gjøre saksbehandlerne opptatt av rutiner i ulik grad. Etablering av rutiner er avhengig av en viss mengde saker, slik at nødvendigheten av dem i det hele tatt kan oppdages.

Det er også mulig å tenke seg at behovet for rutiner øker med antall ansatte, fordi det oppstår et behov for å koordinere større deler av arbeidet. Rutinene letter på samme tid kontrollen (jf. kapittel 3.3.2). Det er også en utbredt oppfatning om at rutiner bidrar til effektiviteten, nettopp fordi man unngår mange vurderinger (Lipsky 2010:83-84). På denne måten kan et press på saksbehandlingstider og påfølgende endring i rettesnor, bidra til at saksbehandlerne øker oppmerksomheten mot rutinene. Dette forholdet går for øvrig også overens med rammene for begrenset formålsrasjonalitet og Mintzbergs (1987) strategibegrep. Vi har sett at saksbehandlingstider også kan komme i fokus gjennom det vi kalte prioriteringspress.

Om forholdene som nå er skissert er virksomt i trygdekontorene, må forskjellene i trygdekontorene må forstås som en konsekvens av strukturelle faktorer både isolert og i samspill. I tillegg ser vi at konsekvenser av strukturelle faktorer som størrelse, ved å lede til spesialisering, kan bidra til å etablere nye strukturelle forhold.

Lite styring og kontroll som strukturell faktor?

Riksrevisjonen antyder i sin rapport (Riksrevisjonen 2000 jf. kapittel 2.3) at manglende styring og samordning er en av forklaringene til at trygdekontorene, men på hvilke måter og områder dette bidro til å forme trygdekontorene forskjellig ble i liten grad diskutert. Med utgangspunkt i denne analysen kan flere slike forklaringer skisseres.

I forhold til rutiner forteller flere informanter at det finnes få eller ingen retningslinjer. Uten tydelige retningslinjer for hvilke rutiner som skal gjelde på hjelpestønadsområde vil muligheten for variasjoner være til stede. På denne måten blir manglende retningslinjer i forhold til rutiner en strukturell faktor, fordi rutineutformingene overlates til saksbehandlerne. Hadde det vært tydelige retningslinjer i forhold til hvilke rutiner som skulle innføres skulle vi dersom de aktørene var formålsrasjonelle og at etaten fungerte instrumentelt, ikke funnet noen variasjoner på dette området. Dersom det er styringen eller den instrumentelle virkemåten

som ikke er til stede, kan vi anta at rutinene er konsekvens av formålsrasjonelle beregninger ved trygdekontorene. I neste omgang kan det tenkes at rutinene er en del av *strategiene* for å oppnå mål i *rettesnorer for arbeidet*. I beskrivelsen av forskjellene ble nettopp ulike tegn til dette skissert ved at rutinene både skulle sikre *effektivitet* og *kvalitet*.

De ulike måtene å organisere trygdekontorene på, både i forhold til oppgavefordeling, arbeidsdeling, og at kontorene var delt opp i så mange forskjellige enheter, kan være en god indikasjon på at vi har med å gjøre med en annen mulig strukturell forklaring knyttet til manglende styring. Dette kan nemlig være en indikasjon på at trygdekontorene hadde store frihetsgrader i forhold til å organisere eget kontor – med andre ord at styring, kontroll og retningslinjer manglet på dette området. Med den manglende styringen som bakteppe kan de ulike måtene å organisere arbeidet på i neste omgang skyldes at trygdekontorene eksponeres for ulike kombinasjoner av strukturelle faktorer. En mulig forklaring av denne sorten er at trygdekontorene organiserer etter de ansattes kompetanse, og at sammensetningen av kompetanse varierer mellom trygdekontorene. Dersom organiseringen er en bevisst og formålsrasjonelt utformet *strategi*, kan det tenkes at trygdekontorene organiserer på måter de i størst grad anser å gjøre dem i stand til å realisere sine mål. Hvorvidt målene eller *rettesnoren* er kvalitet eller kvantitet, kan gjøre at trygdekontorene velger vesentlig forskjellig organisering. Dette kan også ses i sammenheng med valg av *breddeorientering* og *spesialisering*. Organisering av kontoret, slik at diskusjon og meningsutveksling blir en *organisert mulighet* og at man får større flyt av kunnskap, kan være en nøye utvalgt strategi i trygdekontorer hvor man har valgt breddeorientering. På denne måten opprettholder de for eksempel dobbeltkompetansen, de kompenserer for lav sakstilgang og lite praksis, i tillegg til at *rettesnoren kvalitet* blir opprettholdt. Med andre ord kan slike strategier, hvor man har lagt til rette for diskusjon og kompetanseutveksling, være en viktig faktor for å forstå trygdekontorenes organisering. Den samme logikken kan overføres til trygdekontorene som har spesialisert sine saksbehandlere. Her er rettesnorer, gjennom økt fokus på saksbehandlingstider, en annen. Igjen må det understrekes at muligheten til sette slike kompetanse- og spesialiseringsstrategier ut i liv ikke hadde vært mulig dersom etatsledelsen hadde utviklet og håndhevet strenge føringer for organisering av trygdekontorene. På denne måten kan manglende press i forhold til måter å organisere på være en mulig strukturell forklaring på forskjellene mellom trygdekontorenes organisering.

6.2 Strukturelle faktorer og forklaringer fra et kulturperspektiv

Da det ble redegjort for det kulturteoretiske perspektivet ble det gitt mange argumenter som gir anledning til å være grunnleggende kritisk til mange av antagelsene i det instrumentelle perspektivet. I en slik kritikk hevder Lipsky (2010:9) eksempelvis at “[...] the reality of the work of street-level bureaucrats could hardly be farther from the bureaucratic ideal of impersonal detachment in decision making”.

I oppgavens data og metodekapittel ble det nevnt at enkelte metodologiske diskusjoner ville komme underveis. For introduksjonen av teoriene fra kulturperspektivet har jeg valgt denne fremgangsmåten fordi det er hensiktsmessig og bygge denne diskusjonen på den forrige analysen. Som allerede nevnt benyttes teoriene i denne oppgaven som verktøy og modeller for analyser og forklaringer. Siden perspektivene er polariserte henholdsvis til kultur og struktur (som utgangspunkt for realisering av formålsrasjonalitet), skulle man kunne anta at de kunne gi indikasjoner på hvilke forskjeller som skyldes nettopp kultur og strukturelle faktorer. I tillegg er organisasjonene eller organisasjonsenheter som studeres i denne oppgaven *like*, slik Parker (2000) bemerker som hensiktsmessig. De tidligere analysene har derimot vist at de strukturelle faktorene fremdeles er mange, og at det å forklare forskjellene mellom trygdekontorene er en utfordrende aktivitet.

6.2.1 En metodologisk diskusjon

For å ta grep på denne metodologiske diskusjonen kan man stille seg spørsmål om forskjellene mellom trygdekontorene skyldes aktører eller strukturer. I de kulturelterte teoriene som er trukket inn denne oppgaven handler dette om dualiteten; individet (som sosialt produkt) og institusjonen (kultur som strukturelle føringer). Sagt på en annen måte er aktører og strukturer for Berger og Luckmann (2000), to sider av samme sak. Individer (som samfunnsmedlem) og institusjoner (samfunnet for øvrig) er i et kontinuerlig avhengighetsforhold, og de kan ikke eksistere uten hverandre (jf. kapittel 3.2.1). Overfører vi dette til trygdekontorene må vi forstå både det institusjonelle innholdet (kunnskap og praksis) og de ansatte (som sosiale produkter) som produkter av hverandre.

For å kunne ta utlede forklaringer i utgangspunkt i individ (med sosialkonstruktivistisk forståelse) og institusjon (som produkt av interaksjonen mellom individer), og avgjøre på

hvilke måter de kan forklare forskjellene mellom trygdekontorene, må vi diskutere om forutsetningene for de to forskjellige forklaringene er oppfylt. Individuelle bidrag forutsettes jo av at institusjonen ikke evner og eksternalisere eller sosialisere medlemmene fullt ut. Motsatt, om institusjonen alene skal kunne forklare forskjellene, må deltagerne (gjennom interaksjon) ha institusjonalisert og internalisert kunnskap og praksis. Da slike prosesser skjer gjennom aktivitet og kommunikasjon, må vi vurdere dette forholdet opp mot en rekke strukturelle faktorer i trygdekontorene. I hvilken grad trygdekontorene kan ses som institusjonaliserte (enhetlig praksis og kunnskap) er med andre ord avhengig om de saksbehandlerne har de samme oppgavene og om de kommuniserer om prosessene.

Trygdekontorene hadde som kjent ansvar for en rekke trygdeordninger og vi har sett at mellomstore og store trygdekontorer hadde fordelt oppgavene *mellom* saksbehandlerne. Da institusjonell kunnskap og praksis avhenger av aktivitet og kommunikasjon, kan de mange arbeidsoppgavene og fordelingen av disse skape problemer for slik etablering. Dette gjør at det er hensiktsmessig å skille mellom grupper av ansatte som deler de samme arbeidsoppgavene. Dette innebærer å se de ulike (sosiale) gruppene av ansatte som institusjoner i institusjonen. Da institusjonell kunnskap er avhengig av nettopp aktivitet og kommunikasjon, vil vi måtte anta at ansatte som deler like arbeidsoppgaver og kommuniserer om disse etablerer egen institusjonalisert kunnskap og praksis.

Trekker man inn kontorstørrelse, antall saker og grad av rådføring i denne sammenhengen må man anta at betydningen av institusjonalisert kunnskap og praksis kontra individuelle bidrag, har ulik grad av betydning i de ulike trygdekontorene.

I de mellomstore trygdekontorene var kunnskapen og arbeidsoppgavene på hjelpestønadsområdet fordelt over flere saksbehandlere (*breddeorientering*). I tillegg ble det vist at flyt av kunnskap og diskusjon ble beskrevet som en *organisert mulighet*, og de mellomstore kontorene hadde flere saker enn de små. På grunnlag i den øvrige diskusjonen, er det i disse kontorene man i størst med størst grunnlag kan snakke om at praksis og kunnskap på hjelpestønadsområdet som institusjonalisert (enhetlig i kontoret).

Da de i de små trygdekontorene mangler aktiviteten eller arbeidet (for få saker) og et hensiktsmessig antall ansatte å fordele oppgavene på, er det lite eller intet grunnlag å snakke om en *hjelpestønadsinstitusjon*. På disse kontorene vil, om det ikke skal gis stort rom for

individuelle forskjeller, trygdekontoret som *institusjon* være den viktigste faktoren for å forklare forskjellene mellom trygdekontorene.

Den samme logikken kan overføres til de store spesialiserte trygdekontorene. Her er arbeidsoppgavene på hjelpestønadsområdet fordelt på flere hender, men i disse kontorene ser det ut til at det er mindre vanlig med diskusjoner innad på kontoret. De spesialiserte saksbehandlerne i de store trygdekontorene arbeider i større grad alene. Dette fører til at de deler kunnskap om hjelpestønadsområdet som arbeidsfelt, men da det ikke kommuniseres og samarbeides om selve arbeidet, vil det kunne være problematisk å snakke om en enhetlig institusjonalisert praksis.

Med utgangspunkt i denne diskusjonen må det antas at individuelle bidrag (jf. sosialkonstruktivistisk forståelse) har større betydning i små og store trygdekontorer. I de små trygdekontorene er man avhengig av at de ansatte samarbeider om saksbehandlingen for at vi skal kunne snakke om en enhetlig praksis (grunnlaget for institusjonalisering er ikke til stedet på grunn av lav sakstilgang). I de store trygdekontorene kan individuelle bidrag reduseres gjennom økt kommunikasjon og samarbeid på hjelpestønadsområdet.

I intervjuguiden er spørsmålene hele tiden rettet mot hvordan *dere* på dette trygdekontoret organiserer og praktiserer. Med grunnlag i den øvrige diskusjonen kan man diskutere om man her ikke står ovenfor et *troverdighetsproblem* (jf. kapittel 4.2 og 4.3). For eksempel kan man spørre seg om informantene har innsikt og kunnskap i de andre saksbehandlernes praksis – uten kommunikasjon (de store), eller nok saker (de små), vil slike uttalelser kunne være upresise. Nå må det riktig nok trekkes inn at dette vil ha ulik betydning for de forskjellene som er beskrevet. Slike problemstillinger er i størst grad aktuelle i forhold til praksis og vurderinger som gjøres av informantene selv (dette har for eksempel lite å si om organiseringen av kontoret).

For å illustrere problematikken som nå er diskutert kan det trekkes inn at Solheim (1992) har funnet forskjellige saksbehandlingspraksiser i samme kontor. Datamaterialet som benyttes i denne oppgaven gir ikke noe grunnlag for å undersøke om det var slik på undersøkelsestidspunktet. Solheims (1992) funn illustrerer for øvrig at det er problematisk å forstå trygdekontorpraksis som enhetlig – individuelle forskjeller spiller fremdeles en stor rolle.

I diskusjonen med utgangspunkt i det instrumentelle perspektivet ble manglende felles utdanning problematisert – kontroll over gjennomføringen av kompliserte oppgaver kan kreve et minimum av standardisert kunnskap (jf. kapittel 3.3 og 6.1.3). Det samme forholdet kan diskuteres i lys av de to teoriene fra kulturperspektivet. Lik utdanning kunne gitt saksbehandlerne tolkningsgrunnlag som kunne bidratt til en mer enhetlig praksis (jf. Berger & Luckmanns begrep *intersubjektiv avleiring*). Da Solheim (1992) gjorde sin undersøkelse var etatskolen fremdeles i drift (jf. innledningen), og i lys av sine funn diskuterer hun hvorvidt forskjellene kan skyldes etatsutdanningens innhold. Man kan anta at utdanningen hadde feil innhold, men den kunne for så vidt også bidratt til at deltagerne internaliserte noe, men at de samtidig formet egen individuell kunnskap og praksis. Utdanningen kunne i neste omgang legitimert implementeringer av egen kunnskap og praksis i arbeidet som saksbehandler.

Ved etableringen av datamaterialet som benyttes i denne oppgaven, hadde etatsskolen vært nedlagt i lengre tid. I de tidligere analysene har det blitt vist at mye av opplæringen skjer på uformell basis (jf. ”skulder til skulder” og ”læring gjennom praksis”). Dette innebærer at vi må gi institusjonalisert kunnskap økt betydning – det er her saksbehandlerne lærer hvordan de skal behandle saker på hjelpestønadsordningen. Da vi også må ta høyde for at internaliseringen ikke er fullstendig, må vi erkjenne at individuelle forskjeller utgjør en viktig faktor.

Det er for øvrig interessant at saksbehandlerne beskriver praksisen ved eget kontor som enhetlig. Analysene viser at flere informanter gir beskrivelser av trygdekontorene som er i tråd med en forståelse av kontorene som institusjonaliserte enheter. Eksempelvis forteller flere av informantene om praksis som noe ”vi gjør”, og ved flere tilfeller fortelles at det andre trygdekontorer gjør er feil og uforsvarlig. Slike fremstillinger er knyttet til *lokalitet* (vårt kontor) og en form for identitet gjennom distinksjonen: *hva de andre gjør* (jf. bidragene fra Handy og Parker i kapittel 3.2.2). I disse beskrivelsene fremstiller de sin egen praksis som enhetlig, og de sammenligner praksis som forskjellig *mellom* trygdekontorene de har vært i kontakt med. Enkelte informanter understreker nettopp at de var klar over at det var store variasjoner på hjelpestønadsområdet før de ble konfrontert med resultatene fra vignettundersøkelsen. Slike forskjeller oppdages i følge informantene, gjennom kommunikasjon og samarbeid med andre trygdekontorer og når hjelpestønadmottakere flytter inn i deres kommuner. I slike situasjoner oppdager de blant annet at sakene er utredet forskjellig, at andre trygdekontorer vektlegger andre forhold i søkerens situasjon og at

utmålingene er ulik deres praksis. Med Parkers (2000) begrepsapparat kan vi si at informantene forteller om praksisene ved bruk av et ”culture-x” -begrep.

Til tross for at informantene gir slike beskrivelser må man, på grunnlag av den øvrige diskusjonen av de strukturelle forutsetningene ved trygdekontorene, være nyanserte i forhold til *troverdigheten* i disse beskrivelsene. Det er som nevnt ingen garantier for at informantene har innsikt i sine kollegaers praksis og/eller om denne praksisen er enhetlig.

Da de videre analysene bygger på den øvrige diskusjonen, må forklaringene forstås i *et gradsforhold mellom bidrag fra institusjon og individ* (eller aktør struktur). I sum innebærer denne forståelsen, dersom vi ser det i forhold til Mintzbergs strategibegrep (1987), at de strategiene som velges i trygdekontorene er et produkt av forholdet mellom tolkninger av signaler og mål gitt av moderinstitusjonen (samfunnet, politikerne, departementene og trygdeetaten), individet som sosialt produkt (alder, kjønn, utdannings- og yrkesbakgrunn og lignende), lokal institusjon(er) og strukturelle faktorer.

Ved å konstruere et handlingsbegrep i utgangspunkt i de to kulturteoriene kunne man etter mine vurderinger gjort noe av de samme analysene som i forrige kapittel.¹¹ Fra et kulturperspektiv ville det *begrensede* formålsrasjonalitetsbegrepet være utilstrekkelig fordi det ikke tar høyde for at målene er gjenstand for tolkning. Hvilke midler som benyttes er uansett basert på kunnskap, derav *begrenset* rasjonalitet. I det følgende skal vi ta en rask gjennomgang av forrige analyse der de kulturteoretiske teoriene kan bidra med alternative forklaringer/økt innsikt. Deretter trekkes det frem noen konkrete tilfeller der kulturperspektivet alene tilbyr forklaringer.

6.2.2 Tilskudd til den forrige analysen

I analysen fra et instrumentelt perspektiv ble det argumentert for at ulik organisering skyldtes blanding av strukturell umulighet/mulighet/nødvendighet. Informantene var av den oppfatning at spesialisering fremmet effektivitet. I små og mellomstore kontorer la man til rette for dobbeltkompetanse. I denne sammenhengen blir forklaringene gjennom analysen fra

¹¹ Gjeldende fremgangsmåte er valgt blant annet på grunn av at den har vært hensiktsmessig for min egen prosess, fordi analysen har vært lettere og presentere, og fordi det er interessant å benytte det instrumentelle perspektivet i selvstendige analyser (dette begrunnes i oppgavens avslutning).

kulturperspektivet stort sett de samme. Flere ansatte og mange oppgaver fører med seg ett behov for arbeidsdeling og rollespesifisering. På denne måten kan den psykiske og sosiale orden opprettholde seg (jf. kapittel 3.2.1 og 3.2.2). I tråd med Mintzbergs strategibegrep og analysene basert på *begrenset* rasjonalitet, vil man fra kulturteoriens utgangspunkt kunne anta at informantene forstod/aksepterte målene, og at de valgte de løsningene det var sosial kjennskap/enighet om.

I forhold til at spesialisering medførte økt fokus på effektivitet, ble det nevnt i en fotnote av forklaringen var på grensen av hva som kunne forklares med utgangspunkt i *begrenset* formålsrasjonalitet. Dersom det er slik at saksbehandlerne blir mer opptatt av *effektivitet* som følge av å være spesialisert, kan man ta mange av de samme slutningene som i forrige analyse, men med utgangspunkt i de gjeldende teoriene kan dette også skyldes en kombinasjon av oppfatninger (institusjonalisert kunnskap i trygdekontorene), og sosial kontroll og forventninger (internalisering).

Til sist kan det trekkes frem at endringer i mål, gjennom endringer i *rettesnorer* kan være på grensen av hva som kan aksepteres med utgangspunkt *begrenset* formålsrasjonalitet – i alle fall om man forutsetter det instrumentelle perspektivets virkemåte. Kvalitet skal i utgangspunktet ikke vike for effektivitet, fordi dette innebærer klare brudd på retningslinjene (jf. innledningen). Her står vi kanskje ovenfor et forhold hvor saksbehandlerne tolker og vurderer hva som må gjøres på en måte som ikke er forenlig med *begrenset* formålsrasjonalitet. På sett og vis endrer de spillereglene for egen saksbehandling, blant annet ved å rettferdiggjøre ”dårligere” saksbehandling for å holde saksbehandlingstidene.

6.2.3 Dokumentasjonspraksis

I beskrivelsen av forskjellene mellom trygdekontorene kom det frem at informantene vurderte de ulike dokumentasjons- eller informasjonskildene svært forskjellig. Eksempelvis beskrev enkelte informanter sosialrapporter som nyttige og at dette ofte hentet inn. Andre hevdet på sin side at sosialrapporter var helt ”irrelevante”, og at de gav unyttige opplysninger. Med de gjeldende rammene for forståelse må dette forklares enten ved at informantene gjør egne vurderinger basert på egen kunnskap, og/eller at de har internalisert ulik institusjonell kunnskap om hvilke typer dokumentasjon/informasjon som er nødvendig.

Slike forskjelligartede vurderinger og praksiser kan også være virksomme i forhold til andre dokumentasjons- og informasjonskilder, samtidig som at disse forklaringene kan også være samspillende med andre forklaringer som er diskutert. Blant annet ble det eksempelvis diskutert om saksbehandlerne hadde identifisert ulike personer i omgivelsene som opplevde som særlig ressursrike. Videre ble det fremholdt at ulike trygdekontorer kunne ha funnet ulike ressurspersoner, og at dette alene bidra til å gjøre dokumentasjonspraksisen forskjellig. For øvrig kan dette forhold skyldes et samspill mellom de to forklaringene - eksempelvis kan trygdekontorene ha institusjonalisert en kunnskap om at en type dokumentasjon er nyttig, samtidig som leverandøren oppleves som en ressursperson.

For øvrig er det ikke holdbart å anta at dokumentasjon som hentes inn kun skyldes at kilden er regnet som ”god”. Informantene har tross alt mange meninger om hvilke typer informasjon og dokumentasjon som skal hentes inn selv om de ikke beskriver noen dokumentasjonskildene som ”ressurser”.

Hvorvidt slike forskjeller skyldes individ/institusjon er vanskelig å vurdere ut i fra det foreliggende datamaterialet. Uansett er dette et forhold hvor man må være kritiske til hvilket vurderingsgrunnlag dokumentasjonsinnhentingens gjøres på. Dersom de følger *institusjonaliserte oppfatninger* eller egne vaner og oppfatninger om hva som er nyttig, uten å vurdere hver sak på individuelt grunnlag må dette anses som rutiner fremfor enkeltvurderinger.

6.2.4 Rundskriv, lover eller prinsippkjennelser?

Om saksbehandlerne benytter enten lovverket, rundskrivet eller prinsippkjennelser, eller om de kombinerer ulike kilder i sitt arbeid virker som nevnt noe vilkårlig. Enkelte informanter forteller også at det benyttes kilder som har gått ut på dato (gamle rundskriv og håndbøker). På dette området har ikke analysene med utgangspunkt i det instrumentelle perspektivet med tilhørende (*begrenset*) formålsrasjonalitet evnet å bidra med forklaringer. Variasjonene på dette området må i så fall forklares med at den formelle strukturen ikke evner å formidle hvilken praksis som skal gjelde. I utgangspunktet skal utredningsarbeidet ledes på en slik måte at man kan vurdere søkeren opp mot alle kriteriene i lovteksten (jf. innledningen). I vedtakssekvensen er det lovverket som skal benyttes, men prinsippkjennelsene skal trekkes inn om de har relevans for saken. Rundskrivet skal benyttes som hjelp for å forstå hvordan lovverket skal benyttes. Hadde forutsetningene for en instrumentell virkemåte vært til stede

skulle lovverket blitt benyttet aktivt i saksbehandlingsarbeidet, rundskrivet burde vært benyttet som støttemateriell og prinsippkjennelsene fra trygderetten burde vært benyttet som referanse for vedtak og utmåling.

Hvorfor enkelte informanter forteller trygdekontoret aldri benytter seg av prinsippkjennelser, at noen bare bruker rundskrivet, og at noe benytter gamle dokumenter kan med gjeldende utgangspunkt forklares enten ved at trygdekontorene har institusjonalisert forskjellig kunnskap eller praksis om hva som skal benyttes, eller at de har gjort individuelle vurderinger. I dette tilfelle må man derimot trekke inn betydningen av den interne opplæringen av saksbehandlerne. Under slik opplæring vil det være naturlig og anta at ”skulderen” viser og forteller hva og hvordan de ulike kildene skal benyttes. På denne måten må man med andre ord tillegge institusjonalisert kunnskap en sentral betydning. En annen forklaring kan utledes dersom man tenker seg at informantene har ulikt utgangspunkt/tilbøyelighet til å benytte ulike hjelpemidler på grunnlag av egne erfaringer (jf. den sosialkonstruktivistiske forståelsen). Høyere utdanning kan eksempelvis gjøre enkelte flinkere til å lese og forstå/tolke logikken i lovverket enn andre. Andre forklaringer kan være knyttet til individuelle oppfatninger og vaner. En informant forteller (om bruk av gamle kilder) eksempelvis at de kildene han benytter oppleves som mer nyttig enn de nye. Uansett årsak er dette for øvrig et tilfelle hvor det er problematisk å anse prosessene og saksbehandlerne som formålsrasjonelle. Bruk som ikke er i tråd med retningslinjene er ikke kompatibelt med en slik forståelse.

6.2.5 En illustrasjon for individuell påvirkning

Et av intervjuene kan gi en god indikasjon på hvordan individer (i kraft av egne erfaringer) alene kan bidra til å utgjøre en forskjell, muligens både gjennom individuelle vurderinger/praksis og i å endre trygdekontorets institusjonelle innhold. Informanten i dette intervjuet beskriver saksbehandlingen på en særegen måte sammenlignet med de øvrige informantene.

Informanten har en lederrolle ved kontoret og gjør en del administrative oppgaver i kombinasjon med arbeidet på hjelpestønsordningen. Informanten forteller at:

”Det er viktig at en bruker juridisk metode og at en er godt kjent med systematikken og inngangsvilkårene. Lovparagrafene må tas suksessivt nedover for å se om de er

oppfylt. Det kreves derfor god kjennskap til lovverket og forskriftene og at en har god oversikt over andre kilder, spesielt trygderettsavgjørelser. Det er også nyttig å ha et utvalg av tidligere saker som kan brukes som referanse.”

I motsetning til de andre vektlegger denne informanten i mye større grad det juridiske aspektet ved saksbehandlingen. Utsagnet passer forøvrig også godt overens med ”de regelorienterte” og ”rettighetsnemndene” som vi finner hos Solheim (1992) og Løchen & Marthinsen (1962).

Intervjuet forteller at informanten har utdanning innen for juss og økonomi, og at han har lengre arbeidserfaring i et yrke hvor denne utdanningen er nødvendig. I tillegg til at informanten vektlegger det juridiske aspektet ved saksbehandlingen er informanten opptatt av at saksbehandlerne bør skaffe seg formell kompetanse. Videre er inntrykket at de ved dette trygdekontoret har en bedre og mer systematisk oversikt over de ansattes kompetanse, blant annet forteller informanten at de for øyeblikket kartlegger ”(...) ganske detaljert den enkeltes kompetanse og hva som kreves på de forskjellige områdene”. Videre kommer det frem at de på beslektede områder har utviklet en sjekkliste som ”(...) går på juridisk metode og fylles ut av saksbehandler og blir liggende på saken.”

Vurderer vi beskrivelsene fra dette kontoret i forhold til informantens utdannings- og yrkesbakgrunn, er det gode muligheter for at vi i dette eksempelet står ovenfor en situasjon der individer bidrar til å forme trygdekontorene. I følge institusjonaliseringsteorien skulle individet ha begrenset mulighet til å påvirke organisasjoner. Dette skulle i så fall skjedd indirekte og tregt, og det er som nevnt avhengig av visse former for organisering av arbeidsoppgaver.

Mintzbergs (1987) definisjon og forståelse av strategier kan være til hjelp i denne sammenheng. Han hevder blant annet at strategiene må ha en form for støtte i organisasjonen (jf. innledning i kapittel 5). Da oppgavene i trygdeetaten har et byråkratisk preg (jf. kapittel 3.3) og at regler og lovverk er en viktig del av hverdagen, vil informantens juridiske bakgrunn kunne bidra til å gi gjennomslag for egne argumenter. Det er selvsagt vanskelig å avgjøre hvorvidt andre saksbehandlerne følger den samme praksisen i sitt arbeid, selv om de har utviklet en sjekkliste som følger juridisk metode. Dette til side, er det uansett interessant at informanten forteller om omfattende kompetansekartlegging på eget kontor.

6.2.6 Interessekonflikter?

Mange av beskrivelsene av bakkebyråratene hos Lipsky (Lipsky 2010) er knyttet til at de har stort individuelt spillerom, og at egne interesser kan være i konflikt med organisasjonen for øvrig. Han hevder blant annet at:

”Street-level bureaucrats are interested in processing work consistent with their own preferences and only those agency policies so salient as to be backed up by significant sanctions.” (Lipsky 2010:19)

Datamaterialet gir få holdepunkter som indikerer at informantene omsetter egne meninger og holdninger i deres arbeid slik Lipsky (2010) antar. En mulighet er at informantenes egne meninger og holdninger i stor grad er i overensstemmelse med normene og idealene om individuell og rettferdig behandling, og nærhet til brukeren. Sagt på en annen måte, har vi ingen holdepunkter for å anta at informantenes *intensjoner* er i konflikt med etatens målsetninger, slik Lipsky hevder. Tvert imot, strekker de ansatte i trygdekontorene seg langt for å bedre kvaliteten i saksbehandlingen. Som tidligere beskrevet skjer dette blant annet gjennom ulike kompetansestrategier og samarbeid. Hatland (1995:13-14) er av samme oppfatning, og hevder at den norske forskningen gir inntrykk av at *likebehandlingsprinsippet* stort sett er ”dypt forankret i trygdeetatens kultur”.

I forhold til at informantene velger (prioriterer) oppgaver som gir positive sanksjoner/belønninger (jf. sitatet fra Lipsky), kan dette muligens være virksomt i forhold til de ulike formene for prioriteringspress som ble diskutert tidligere (jf. kapittel 6.1.2). Her kan det være lettere for høyere nivåer i etaten både å definere mål, vurdere måloppnåelse og å følge opp med sanksjoner (muliggjør styring eller overføring av mening). Da vil sammenhengen mellom gjennomføring av mål og eventuelle sanksjoner også kunne være tydeligere for de ansatte i trygdekontorene.

6.3 Oppsummering av forklaringer

I denne analysen er det vist at det mulig å forklare forskjellene mellom trygdekontorene med utgangspunkt i begge de to teoretiske perspektivene som er trukket inn, og at teoriene om de strukturelle faktorene utgjør en viktig ramme for forståelse og bruk for begge disse perspektivene.

Med basis i de to kulturteoriene som har vært benyttet, ble det presentert flere mulige forklaringer på hvordan ansatte både direkte og indirekte kan ha bidratt til forskjellene som er beskrevet. Blant annet ble det vist at forskjeller i dokumentasjonspraksis, forskjellige vurderinger av ulike typer dokumentasjon, og blandet bruk av ulike kilder i saksbehandlingen (lover, rundskriv og prinsippkjennelser) kan forklares med utgangspunkt i de to teoriene. Det viste seg å være en komplisert oppgave og vurdere om forskjellene skyldtes individuelle vurderinger (sosialkonstruktivistisk forståelse av individet) eller institusjonalisert praksis i trygdekontorene. Gjennom en metodologisk diskusjon ble vist at institusjonalisert praksis i størst grad kunne ha betydning i de mellomstore trygdekontorene. Her var det som nevnt både kommunikasjon, samarbeid og nok saker for å etablere institusjonalisert kunnskap og praksis på hjelpestønadsområdet. Intervjuer med flere informanter ved samme kontor kunne gitt forklaringene større bekreftbarhet, men manglende felles utdanning, og dette med at etaten har overlatt mye av kompetanseutviklingen til ”læring gjennom praksis” og ”skulder til skulder”, gjør at vi må anse institusjonalisert kunnskap som en viktig faktor i trygdekontorene. Dette betyr derimot at vi ikke kan forutsette at praksisen er enhetlig (institusjonalisert).

Ved bruk av Mintzbergs (1987) strategibegrep, *begrenset* formålsrasjonalitet og en generell instrumentell tenkemåte kunne man med utgangspunkt i de strukturelle faktorene, utlede en rekke mulige forklaringer på hvorfor trygdekontorene var forskjellig. Trygdekontorene var eksponert for *forskjellige strukturelle faktorer* og valgte derfor ulike *strategier* i form av organisering og praksis, for å oppnå sine mål.

Ulik eksponering for strukturelle faktorer gjorde bildet av trygdekontorene komplisert. Blant annet ble det vist at strukturelle faktorer i form av ulike ressursutfordringer og forskjellige former for press fra høyere nivåer i etaten, i særlig grad bidro til å viske ut kjennetegn man kanskje skulle forvente å finne ved de ulike trygdekontorene. Tilstedeværelse av slike faktorer fører eksempelvis til at trygdekontorene skifter rettesnor og arbeidsmåter. Gjennomgang av de ulike strukturelle faktorene og diskusjoner av hvordan disse faktorene kunne påvirke trygdekontorene, viste seg å klare opp noe av bildet. Denne analysen gav eksempelvis anledning til å utlede forklaringer for hvorfor enkelte trygdekontorer var ulike de kontorene det var naturlig å sammenligne dem med.

Betydning av størrelse i form av sakstilgang og antall ansatte er de faktorene som ser ut til å ha størst betydning for å forklare forskjellene mellom trygdekontorene langs alle de

dimensjonene som er beskrevet. For de små trygdekontorene ble det vist at spesialisering var en strukturell umulighet. Få ansatte gav ikke grunnlag for fordeling av trygdeordninger, og gjorde i kombinasjon med lav sakstilgang at de små trygdekontorene mulighet til å *spesialisere*. I disse kontorene var *breddeorientering* en (strukturell) nødvendighet. Et av de små trygdekontorene hadde de valgt å spesialisere sine saksbehandlere. Forklaringen for dette var at trygdekontoret deltok i et regionalt samarbeid, og at dette etterlot trygdekontoret med færre ansvarsområder og flere saker innenfor disse områdene.

I de mellomstore trygdekontorene var grunnlaget for spesialisering i større grad til stede, men et ønske om å opprettholde ”dobbeltkompetanse” streid muligens imot en slik organisering. I disse kontorene hadde de store utfordringer med å ivareta kompetansen til de ansatte. Som følge av dobbeltkompetansen som innebar og fordele kompetanse på to eller flere saksbehandlere, hadde disse kontorene lagt opp til diskusjon av enkeltsaker og flyt av kompetanse (*rådføring* som *organisert mulighet*).

I de store trygdekontorene gjorde et større antall ansatte og god sakstilgang, spesialisering til en strukturell mulighet. Det ble drøftet flere mulig årsaker til at de store trygdekontorene hadde valgt en slik form for organisering. En forklaring som ble diskutert var at mange ansatte og ordninger, gjorde arbeidsdeling og fordeling av ansvarsområder til en nødvendighet.

Videre har det blitt vist at det kan være grunnlag for å anse både *breddeorientering* og *spesialisering* som strukturelle faktorer. I små og mellomstore trygdekontorer var det store utfordringer knyttet til kompetanse, og opprettholdelse av dobbeltkompetanse medførte et stadig fokus på kompetanse og kvalitet. Breddeorientering gir mindre praksis på enkeltområder for den enkelte saksbehandler, og det ble diskutert om saksbehandlerne i disse trygdekontorene ofte kunne bli gjort oppmerksom på at egen kompetanse ikke strakk til. Disse forholdene ble sett i sammenheng med *rettesnoren* kvalitet. Kvalitetsfokus og kompensering for manglende spesialisert kompetanse ble i neste omgang trukket inn som mulige forklaringer på at små og mellomstore trygdekontorer, ser ut til i større grad å hente inn mer dokumentasjon og at de benyttet personlig kontakt. Dette kan være et utslag av at saksbehandlerne kompenserer for manglende kompetanse.

I forhold til de store trygdekontorene ble det diskutert ulike årsaker til at informantene ved disse kontorene synes å være mer opptatt av *rettesnoren* effektivitet/saksbehandlingstider.

Forklaringer som ble trukket frem, var at de store trygdekontorene i større grad enn de andre ble presset på saksbehandlingstider og at oppfatningen om at spesialisering skulle være effektivt, også bidro til at saksbehandlerne ble mer opptatt av effektivitet. De spesialiserte saksbehandlerne henter inn mindre dokumentasjon, fra færre kilder, gjennom formelle kanaler, men begrunner ikke dette med at slik praksis er mer effektiv. Her ble det diskutert flere muligheter og det kan trekkes frem at informantene både kan være/og tror de er, flinke i sitt arbeid, og at de derfor henter inn mindre dokumentasjon.

De store trygdekontorene bar preg av økt grad av formalisering, og informantene var i større grad opptatt av rutiner. Dette er for så vidt i tråd med teoriene i forhold til betydning av produksjonsmengde og organisasjonsstørrelse (antall ansatte) i organisasjoner (jf. kapittel 3.3.2). Opptatthet av rutiner og økt formalisering kan skyldes ønske om effektivisering og økt behov for å lette kontroll over arbeidet. I mindre kontorer kan saksantallet være for lavt for å danne grunnlag for å etablere rutiner, og behovet for lette kontroll er i mindre grad tilstedeværende.

Mål i form av *rettesnorer* for arbeidet kan som nevnt formes av trygdekontorenes organisering, men disse må også ses som påvirkelige fra høyere nivåer i etaten gjennom ulike typer press. Forskjeller i trygdekontorenes *rettesnorer* kan med andre ord muligens både forklares *direkte* og *indirekte*. I neste omgang må rettesnorene ses i sammenheng med valg av strategier, fordi endringer i rettesnorene (mål), forandres også strategiene.

7 Avslutning

Den viktigste forklaringen på forskjellene mellom trygdekontorenes organisering og praksis er at trygdekontorene eksponeres for *ulike kombinasjoner av strukturelle faktorer*. Disse strukturelle faktorene gir *forskjellig organisering og praksis* i trygdekontorene som er representert. Forskjellene som er beskrevet kan forklares i utgangspunkt i begge perspektivene som er benyttet, og de strukturelle forklaringene utgjør en betydelig rolle for forståelse og forklaringer i dem begge.

I oppgavens innledning ble det fremholdt at det stilles store retts- og velferdsstatlige krav til den offentlige forvaltningen. Vi forventer likebehandling ovenfor rettighetene som gis av velferdssamfunnet. Slike forventninger og krav innebærer et ønske om at forvaltningen skal fungerer *instrumentelt*, og at den i tråd med kravene og forventningene skal sette politiske velferdsvedtak ut i liv. Fossestøl (2005) argumenterer for at det er en rekke problemer knyttet til å se forvaltningen som *instrument* eller det han kaller ”redskapsbyråkrati”. Analysene i denne oppgaven bekrefter at dette er problematisk. Variasjoner i praksis har lite med *instrumentell virkemåte* å gjøre. Uansett er *ønsket* at forvaltningen skal fungere *instrumentelt* og at den skal være i stand til å sette politiske mål ut i tråd med våre forventninger.

Dette resonnementet gjør det interessant å analysere trygdekontorene ved bruk av det instrumentelle perspektivet, nettopp fordi dette perspektivet fastholder at instrumentell virkemåte er mulig. Dette har gitt anledning til analyser hvor man på sett og vis tester systemet med bruk av dets egen logikk. Trygdekontorene skal ideelt sett være redskap for å sette politiske mål ut i liv, og det instrumentelle perspektivet tilbyr teoretisk forståelse av hvilke forutsetninger en slik virkemåte bygger på. På denne måten er det instrumentelle både ett interessant *verktøy* og *forklaringsmodell* for å beskrive og få frem problemforhold i trygdekontorene.

Analysene i denne oppgaven viser at en *instrumentell virkemåte*, i tråd med det instrumentelle perspektivet, innebærer *kontroll* over strukturelle faktorer. Dette er for så vidt uavhengig av om perfekt instrumentell virkemåte er mulig – flere ganger i denne oppgaven er det blitt pekt på strukturelle faktorer som kunne bidratt til å forbedre forutsetningen for en enhetlig praksis i trygdekontorene. Eksempelvis har analysene understreket at ulik sakstilgang og kontorstørrelse skaper store forskjeller og utfordringer i trygdekontorene, blant annet i forhold

til å etablere kompetanse på hjelpestønadsområdet. Ulike kontorstørrelser gir ulike utfordringer og *strategier* for organisering av oppgavene. Selv om få informanter gav uttrykk for at de opplevde ressursproblemer, viste analysene at ressurser er et *sammensatt problem* som skapte betydelige utfordringer og *forskjellige arbeidsforhold* i trygdekontorene. På denne måten kunne styring, gjennom å være påpasselig med at trygdekontorene hadde tilstrekkelig med ressurser og grunnlag for kompetanseutvikling, bidratt til å redusere variasjonene i trygdekontorenes praksis. Slike tiltak ville også kunnet opprettholde grunnlaget for å følge normen om *likebehandling*, nettopp fordi tilfredsstillende ressurser reduserer utbredningen av *unntakstilstander* som i neste omgang påvirker trygdekontorenes *rettesnorer* og *praksis*.

I oppgavens innledning ble det også gitt en antydning om at analysene kunne fortelle noe om hvorfor ulike praksis er problematisk. Analysene som er gjort har gir mulighet til å komme med flere slike hentydninger og det ser ut til Hatland (1995:24) hadde rett da han foreslo at studier som gir "(...) kunnskaper om årsaksforhold som kan være påvirkelige for faglig bearbeiding", kan være nyttige. Med Riksrevisjonens undersøkelse i bakhånd har det vært godt grunnlag for å *forutsette* at ulikebehandling skjer. Når det nå skal gis en oppsummering av oppgavens funn passer det på samme tid å vise hvordan de ulike *årsaksforholdene* kan være påvirkelige for faglig bearbeiding.

Ser man forskjellene mellom trygdekontorene i lys av analysene av de strukturelle faktorene må vi anta at noe av variasjonen i praksisen skyldes at trygdekontorene eksponeres ulike strukturelle forhold. Realisering av mål i ulike strukturelle omgivelser gir trygdekontorene ulike strategier i form av organisering og praksis. Ved flere anledninger så vi dessuten at ulike strukturelle forhold gir ulike *rettesnorer*. Rettesnorene inngår i definering av mål, og kan gi et større mangfold av strategier for organisering og praksis i trygdekontorene. Ulik organisering av oppgaver definert som *breddeorientering* og *spesialisering* gir i kombinasjon med de to rettesnorene *kvalitet* og *effektivitet/saksbehandlingstid* nye "(...) årsaksforhold som kan være påvirkelige for faglig bearbeiding" (Hatland 1995:24).

Analysene viste tendenser til at spesialiserte saksbehandlere hentet inn mindre dokumentasjon og at de benyttes seg av formelle kanaler. De breddeorienterte benyttet flere kilder for informasjon, benyttet større grad personlig kontakt underveis, og var (spesielt i de mellomstore kontorene) opptatt av å diskutere enkeltsaker med andre kollegaer.

I beskrivelse av hjelpestønsordningen i oppgavens innledning ble det framholdt at saksbehandlerne står ovenfor en rekke lovpålagte krav i saksbehandlingen. De er eksempelvis pliktige til å belyse sakene med alle relevante opplysninger, og de skal benytte de ulike kildene som lover, rundskriv og prinsippkjennelser på forskjellige måter i de ulike sekvensene av saksbehandlingsarbeidet. Analysene i denne oppgaven har vist at hva som blir brukt og på hvilke måter ulike retningslinjer/kilder blir benyttet, varierer. Terum (2003:110) kan illustrere noe av den samme problematikken når han hevder at: ”Det finnes ingen regel som kan bestemme hvilken regel som skal anvendes”.

Analysene viser at saksbehandlerarbeidet varierer i alle sekvenser, og variasjonene tar form allerede før søkeren (ved foreldre/omsorgspersonen) er i kontakt med trygdekontorene (jf. beskrivelsen av informasjonsarbeid). Informantene er i ulik grad opptatt av å spre informasjon om hjelpestønsordningen til andre saksbehandlerne i eget kontor og til sine samarbeidspartnere (leger, sosialkontor og lignende).¹² Ved flere trygdekontorer har man dessuten laget materiell med ekstra informasjon som gis til søkerens foreldre/omsorgspersoner på et tidlig tidspunkt i prosessen. Alt i alt, gir dette foreldre/omsorgspersoner svært forskjellig kunnskap om hva slags informasjon trygdekontoret trenger for å ta stilling til om hjelpestønen er berettiget. Flere informanter forteller at de ofte kaller inn søkeren til intervju, andre forteller at de nøyer seg med utfylling av ”kravskjema” (etatens søknadsblankett). Dette gjør at informasjonsgrunnlaget fra søkerens foreldre/omsorgspersoner vil være svært forskjellig ved de ulike trygdekontorene. I neste omgang er det store forskjeller knyttet informasjon/dokumentasjon både i forhold til hva som hentes inn, og på hvilke måter den skaffes til veie. Enkelte informanter forteller dessuten at samarbeidspartnerne blir flinkere til å levere relevant dokumentasjon etter personlig kommunikasjon. Dette gir grunn til å anta at informasjons og dokumentasjonsgrunnlaget for de ulike sakene vil være kvalitativt forskjellig. Enkelte saker vil eksempelvis være forberedt med referater fra personlige samtaler med ”behandlende lege” som har kunnskap om hva hjelpestønsordningen innebærer. Andre forberedte saker vil ha en ”standard legeerklæring” kun med medisinske begreper. Under hele saksbehandlingsarbeidet og i siste sekvens, er det

¹² Dette kan for øvrig være en mulig årsak til at antallet søkere varierer. Enkelte informanter forteller at de mistenker at dårlig kunnskap om hjelpestønsordningen på eget kontor og hos samarbeidspartnerne gjør at de har få hjelpestønadssaker. Noe av det samme nevnes i Riksrevisjonens rapport. Mine analyser viser at mellomstore trygdekontorer rådfører med flere i og utenfor kontoret, og at de benytter mer personlig kontakt enn ved store og små trygdekontorer (strukturelle årsaker er diskutert). Flere forteller at dette er en fordelaktig praksis fordi man både informerer samarbeidspartnerne og fordi man får bedre informasjon. Riksrevisjonens analyser viser at mellomstore trygdekontorene mottar noe flere hjelpestønadssaker enn store og små kontorer (2000:23). Mine funn kan muligens forklare noe av denne sammenhengen.

store variasjoner knyttet til hvorvidt saksbehandlerne rådfører med andre og i hva som benyttes som kilde til å lede arbeidet (lover, rundskriv og lignende).

Med utgangspunkt i disse funnene må vi anta at resultatene fra vignettundersøkelsen i liten grad reflekterte den reelle (om denne hadde vært mulig å tenke seg) variasjonen i beslutningene. Dersom analysene i denne oppgaven gir gode beskrivelser av forholdene i trygdekontorene ved undersøkelsestidspunkt, må vi anta at den reelle ulikebehandlingen var mye større. Vi kan bare spekulere i hvor store de reelle variasjonene var, når vi tar til følge at praksisen var forskjellig i alle sekvensene i prosessen. ”Like saker” ville vært belyst på kvalitativt forskjellige måter og med forskjellige typer dokumentasjon. Variasjonene i ”tildeling og utmåling” av stønad varierte når sakene var like. Hvilke variasjoner ville vi sett dersom sakene hadde vært forberedt forskjellig?

Funnene bekrefter for så vidt oppfatningene om at man med bruk av vignettmetoden ”(...) bare får et mål på forskjellsbehandling etter at saken er beskrevet” og at ”(...) ulike måter å beskrive et bestemt saksforhold på, ikke belyses” (Hatland 1995:23-24).

Uavhengig av om teoriene som er benyttet i denne oppgaven er virkelighetsnære eller ikke, har de som analyserverktøy og forklaringsmodeller gitt mange mulige forklaringer på forskjellene mellom trygdekontorene. Teoriene som er trukket frem i teorikapittelet har ved flere anledninger vist seg som overførbare. På grunnlag av analysene i denne oppgaven må vi anta at strukturelle faktorer som har hevdes å ha betydning for organisasjoner generelt, også har forklaringskraft i offentlige organisasjoner. I forhold til tidligere empirisk forskning passer funnene overens med hovedkonklusjonene i den norske forskningen. Mitt datamateriale gav etter mine vurderinger ikke noe godt grunnlag for å etablere kategorier for ulike typer saksbehandling, slik vi finner hos Solheim (1992) og Løchen & Marthinsen (1962), men hovedkonklusjonen er stort sett den samme – rommet for variasjoner var tilstedeværende. Analysene med utgangspunkt i det kulturteoretiske perspektivet gav dessuten flere indikasjoner på at individer kan forme/representere praksisen ved trygdekontorene både direkte og indirekte.

Manglende felles utdanning kan ha gitt økt betydning i forhold til å forstå trygdekontorene som institusjoner. Som nevnt var mye av kompetanseutviklingen basert på ”skulder til skulder” og ”læring gjennom praksis”. Intervjuer med flere saksbehandlere i samme kontor kunne bidratt med innsikt i denne problematikken. Det ble også diskutert at mange

trygdeordninger, få ansatte og lav sakstilgang gjør at det er problematisk å anta at små trygdekontorer har institusjonaliser en enhetlig praksis. Manglende kommunikasjon og samarbeid i større kontorer, hvor de øvrige forutsetningene er tilfredstilt, gjør at det også her er problematisk å snakke om institusjonalisert praksis på hjelpestønadsområdet. Mye felles kunnskap kan være etablert, men isolasjon og lite innsikt i hverandres arbeid (for eksempel i de store trygdekontorene) gir økt rom for individuelle vurderinger og praksiser.

Hjelpestønaden eksisterer fremdeles og vi finner NAV-kontorer i alle kommunene i Norge. Dersom graden av regionalisering gjennom samarbeid mellom kontorer ikke har økt, at det ikke har skjedd store endringer knyttet til retningslinjer og utdanningen fremdeles baserer på ”skulder til skulder” og læring gjennom praksis, vil mange av forholdene som er beskrevet også kunne være virksomme i NAV. Dette gjelder kanskje særlig for kompetanseutfordringene i små og mellomstore trygdekontorer. At NAV-ordningen også innebærer flere ansatte og større antall ordninger/ansvarsområder vil også kunne bidra til å forringe grunnlaget for å forstå praksis og kunnskap som institusjonalisert. Rikstrygdeverket kommenterte dessuten at man ved undersøkelsestidspunktet hadde lignende problemer med på andre trygdeordninger i de små trygdekontorer (Riksrevisjonen 2000). Forholdene som kan regnes ”(...) påvirkelige for faglig bearbeiding” (Hatland 1995:24) på hjelpestønadsområdet i dette datamaterialet, kan antagelig overføres til likeartede ordninger i NAV.

Litteraturliste

- Berger, P. & Luckmann, T. (2000). *Den samfunnsskapte virkelighet* (Oversatt av F. Wiik). Bergen: Fagbokforlaget.
- Bjørner, T. & Kjølørød, L. (2002) *How GPs understand patients' stories*. European Journal of General Practice, 2002:8(1).
- Christensen, T., Lægreid, P., Roness, P. G. & Røvik, K. A. (2004). *Organisasjonsteori for offentlig sektor: instrument, kultur, myte*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Creswell, J. W. (2007). *Qualitative inquiry & research design: choosing among five approaches*. Thousand Oaks: Sage.
- Evans, T. & Harris, J. (2004) *Street-Level Bureaucracy, Social Work and the (Exaggerated) Death of Discretion*. British Journal of Social Work, 2004:34 (6).
- Fossestøl, K. (2005). *Regler og skjønn i norsk forvaltnings- og velferdsforskning: en kritisk analyse med særlig fokus på velferdsstatens rettighetsorientering*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Handy, C. (1986). *Understanding organizations* (Third edition ed.). Harmondsworth: Penguin Books.
- Hansen, H.-T. (1999). *Generell oversikt over norsk og nordisk trygdeforskning*. I H.-T. Hansen (red.), Kunnskapsstatus for den nordiske trygdeforskningen på 1990-tallet. Bergen: Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning.
- Hatland, A. (1995) *Trygd og forskjellsbehandling*. INAS-Notat, 1995:3.
- Helgøy, I. (1999) *Forvaltningen av trygden*. Kunnskapsstatus for den nordiske trygdeforskningen på 1990-tallet, 1999:12.
- Jessen, J. T. (2002) *Regionalisering av trygdetjenester - erfaringer hos brukere og ansatte: evaluering av et forsøksprosjekt*. NOVA-rapport (2002:21).
- Jessen, J. T. (2005) *Forvaltning som yrke: autonomi, skjønn og kompetanse i forvaltningen av trygd og sosiale tjenester*. NOVA-rapport, 2005:15.
- Kjølørød, L. (2005). *En tjenesteintens velferdsstat*. I L. Kjølørød & I. Frønes (red.), Det Norske samfunn. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Krogh, G. v., Ichijo, K. & Nonaka, I. (2001). *Slik skapes kunnskap: hvordan frigjøre taus kunnskap og inspirere til nytenkning i organisasjoner* (S. Lillejord, Oversetting.). Oslo: NKS forlaget.

- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services* (30Th Anniversary Expanded Edition ed.). New York: Russell Sage Foundation.
- Lysgård, H. K. (2001). *Diskursanalysers sosialkonstruktivistiske grunnlag: muligheter og begrensninger i forståelsen av regional endring* (Vol. 4/2001). Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Løchen, Y. & Marthinsen, A. (1962) *Samarbeidsproblemer ved gjennomføringen av lovene om attføringshjelp og uføretrygd*. Tidsskrift for samfunnsforskning, Årg. 3.
- Meyer, J. W. & Rowan, B. (1977) *Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony*. The American Journal of Sociology, 1977:83(2).
- Mintzberg, H. (1983). *Structure in fives: designing effective organizations*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Mintzberg, H. (1987) *The strategy concept I: Five Ps for strategy*. California Management Review, 1987:30 (1).
- Mintzberg, H. (1991). *The structuring of Organisations*. I H. Mintzberg & J. B. Quinn (red.), *The strategy process: concepts, contexts, cases*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.
- Parker, M. (2000). *Organizational culture and identity: unity and division at work*. London: Sage.
- Riksrevisjonen. (2000) *Riksrevisjonens undersøkelse om tildeling og utmåling av hjelpestønad til barn og unge under 18 år*. Dokument 3:5.
- Rønning, R. (2001). *Til forsvar for velferdsbyråkratiet*. I B. Hvinden, C. Koren, A.-H. Bay & A. Hatland (red.), *Virker velferdsstaten?* Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Scott, W. R. (2004) *Reflections on a Half-Century of Organizational Sociology*. Annual Review of Sociology, 2004:30(1).
- Selznick, P. (1957). *Leadership in administration: a sociological interpretation*. New York: Harper & Row.
- Silverman, D. (2005). *Doing qualitative research: a practical handbook*. London: Sage.
- Solheim, L. J. (1992) *Trygdefunksjonæren som portvakt i trygdesystemet*. ØF-rapport, 1992:16.
- Stake, R. (2000). Case studies. I N. Denzin & Y. Lincoln (red.), *Handbook of qualitative research*. Thousand Oaks: Sage.
- Strauss, A. L. & Corbin, J. M. (1998). *Basics of qualitative research: techniques and procedures for developing grounded theory*. Thousand Oaks: Sage.

- Terum, L. (2003). *Portvakt i velferdsstaten: om skjønn og beslutninger i sosialt arbeid*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Thagaard, T. (2003). *Systematikk og innlevelse: en innføring i kvalitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Øyen, E. (1975) *En beskrivelse og sammenlikning av to sosialpolitiske systemer*. Tidsskrift for samfunnsforskning, 1975:16.

Norsk offentlig utredning/statistikk

- NOS. (1999). *Statistisk årbok 1999 - Norsk offentlig statistikk*. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- NOU. (2000). *Sykefravær og uførepensjonering - Et inkluderende arbeidsliv*. (27). Oslo: Norsk offentlig utredning. Statens forvaltningstjeneste. Informasjonsforvaltningen.
- NOU. (2004). *En ny arbeids- og velferdsforvaltning - Om samordning av Aetats, trygdeetatens og sosialtjenestens oppgaver*. (13). Oslo: Statens forvaltningstjeneste. Informasjonsforvaltningen.

Lovverk

Folketrygdloven. Lov om folketrygd av 28. februar 1997 nr. 19

Forvaltningsloven. Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker av 10. februar 1967 nr. 00

Alle kilder er oppgitt

Antall ord i denne oppgaven: 32744